

د. إبراهيم شحاتة

نحو الإصلاح الشامل



نحـــو
الاصلاح الشامل

الطبعـــــة الأولى ١٩٩٣
دار سعاد الصباح
ص.ب : ٢٧٢٨٠
الصفاة ١٣١٣٣ - الكويت
القاهرة - ص.ب : ١٣ المقطم ٢٦٧ دق
تليفون : ٣٤٩١٧٢٧
٣٤٩٧٧٧٩
٧٠٩٥٨٣
فاكس : ٧٠٩٥٦٣
٥٠٦١٠٣٠

رقم الإيداع : ١٩٩٣/٤٦٥٠
I.S.B.N. 977—5344—99—9

الاشراف الفنى : حلمى التونى

اهداءات ١٩٩٩

دار الجميل

القاهرة

د

دراســـــة

نحـــو
الاصلاح الشامل

د . ابراهيم شحـاتة



دار سعاد الصباح

إهداء

إلى شباب مصر

الذى يتطلع إلى مستقبل أفضل وتتنازعه اتجاهات كثيرة ؛

عسى أن يجد فى هذا الكتاب ما يضيىء له الطريق .

محتويات الكتاب

« الآراء الواردة فى هذا الكتاب هى آراء للمؤلف بصفته الشخصية وليست بالضرورة آراء البنك الدولى أو اية مؤسسة اخرى يعمل فيها المؤلف »

تصديـر

حرصت خلال السنوات الماضية ألا تلهينى أعمالى المتعددة فى واشنطون عن الاهتمام بأحوال مصر. بل كانت المعلومات التى أتلقاها بحكم عملى حول تجارب التنمية فى الدول المختلفة تدفعنى إلى تطوير الأفكار التى أراها مناسبة لهذا الوطن وللعالم العربى. وقد قادنى ذلك إلى التعبير خلال المقالات والمحاضرات والمقابلات الصحفية عن آراء كثيرة حول الإصلاح الشامل والإصلاح الاقتصادى بصورة خاصة فى هذه المنطقة المهمة من العالم وفى مصر بصورة أخَصّ . وقد أسعدنى أن أتبين من تعليقات تلقيتها من أصدقاء أكنُّ لهم كل تقدير، ومن تعليقات منشورة فى صحف ومجلات عربية وغير عربية، بل ومن مواطنين لا أعرفهم، أن الآراء التى أبديتها تحظى بتأييد واسع بين المثقفين. وكلما ألقيت محاضرة فى القاهرة أو نشرت مقالة فى صحيفة أو مجلة كان هناك من يطالبنى بجمع ما كتبت عن الإصلاح فى كتاب واحد يسهل الرجوع إليه.

ويصدر هذا الكتاب استجابةً لذلك، وبصورة خاصة لطلب من الزميل الأستاذ الدكتور سعد الدين إبراهيم الذى تفضل مشكورا بإبداء استعداد «مركز ابن خلدون» بأن يقوم فى فترة وجيزة بنشر مجموعة من مقالاتى ومحاضراتى فى كتاب يصبح فى متناول القراء على نطاق واسع، ويعبر لهم بصورة واضحة عن منهجى فى الإصلاح الذى ما زلت أطالب به وأسعى من أجله بعد تجربة طويلة فى مؤسسات تهتم بالتنمية العربية والدولية.

وقد اخترت من بين كتاباتى باللغة العربية فى السنوات الأخيرة ما

يتعلق بالإصلاح الاقتصادى والإدارى وبالدور الذى مارسه البنك الدولى وما يمكن أن يفعله للمساعدة فى هذا المجال. ووضعت فى بداية الكتاب مقالا عاما كتبته منذ سبع عشرة سنة ونبهت فيه إلى أهمية الفرصة الهائلة التى أتاحتها الثروة النفطية للعالم العربى وإلى خطورة ضياع تلك الفرصة. وقد رأيت إعادة نشر هذا المقال رغم قدمه، ليس فقط لأن الذكرى تنفع المؤمنين ولكن لأنها قد تدعوهم أيضا إلى بذل اهتمام أكبر بما يكتب الآن!

كما أننى قد استحدثت فى هذا الكتاب جزءاً كاملا عن رؤيتى لخطوات الإصلاح فى السنوات القادمة (وهو الجزء المعنون «برنامج للغد- ١٩٩٣») بعد أن كنت قد عبرت عن آرائى فى هذا الشأن فى ظروف مغايرة منذ أكثر من ست سنوات فى محاضرة رأيت أيضا أن أنشرها فى نصها الأصلى (بعنوان «برنامج للغد ١٩٨٧») خاصة وقد كان لها فيما أعلم تأثير على الكثيرين. كذلك فقد أضفت فى هذا الكتاب معلومات جديدة حول العلاقة بين البنك الدولى والدول العربية وذلك فى الباب الأخير. وتبعا لذلك فإن بعض أجزاء هذا الكتاب ينشر لأول مرة وبعضها الآخر قد سبق نشره، على النحو الموضح فى بداية كل جزء. **ويجدر بالقارئ أن يراعي التاريخ الذى كتب فيه كل جزء كما هو مبين فى بدايته.**

وسوف يلاحظ القارىء أن تجميع المقالات فى هذا الكتاب قد روعى فيه التسلسل من الأ بسط إلى الأعمق ، كما يلاحظ أن المقال الخاص بشئون الحكم أو نظام ممارسة السلطة يختلف أسلوبه عن بقية الكتاب لأنه مترجم عن الأصل باللغة الانجليزية . وسوف يلاحظ أخيراً أن ثمة تكرارا غير مقصود فى بعض أجزاء الكتاب التى كتب كل منها أصلاً كمقال أو محاضرة قائمة بذاتها .

ورغم اختلاف الموضوعات التى يعالجها هذا الكتاب فإنها تجتمع جميعا على طريق واحد، وهو طريق الإصلاح الذى لا بد فى تقديرى أن نواصل السير عليه بناء على تحليل علمى ومفاهيم عصرية ، دون تردد أو توقف، إن كان لنا أن نحقق لهذا الوطن تنمية حقيقية تساعد على تحرره من الفقر والتخلف اللذيْن يشدانه شدا إلى متاهات الماضى ومخاطر التطرف ويحولان دونه وتحقيق ما هو مؤهل له من تقدم وازدهار.

وسوف نحسن كثيرا لأنفسنا وللأجيال القادمة إذا التقينا على طريق الإصلاح الشامل وسرنا فيه سويا، وإن اختلفت الوسائل والاجتهادات.

أما إذا شغلنا أنفسنا بالماضى بديلا عن الحاضر والمستقبل ، كما يحلو للكثيرين أن يفعلوا الآن، أو شتتنا الجهد والوقت فى خلافات عقائدية لا طائل من ورائها، أو فى صراعات دينية وطائفية ، أو فى استعداء العالم الخارجى علينا بينما هو ينطلق بسرعة لمزيد من الرخاء والتقدم، فلن يكون من الصعب أن نتكهن بالنتيجة الحتمية أى استمرار التبعية والتخلف والسقوط لفترة طويلة فى هامش التاريخ.

إبراهيم شحاته

واشنطون، ١٤ ديسمبر ١٩٩٢

باب تمهيدى
مقدمات فى الإصلاح الشامل

١

فرصة العرب الأخيرة (*)

الفجوة الواسعة بين الدول المتقدمة والدول النامية تزداد اتساعاً كل يوم. ويقول الدارسون لتطورات المستقبل إنه إذا حافظت الدول النامية على معدلات نموها التى حققتها فى الستينيات فقد يصبح فى مقدور المحظوظة منها أن تصل إلى المستوى الحالى للدول المتقدمة بعد فترة لا تقل عن مائتى سنة، وعندئذ سوف تكون الدول المتقدمة قد وصلت إلى مستوى ربما يستحيل اللحاق به فى أى وقت!

وأمام هذه الظاهرة الحزينة آثر بعضهم الفلسفة، مؤكدا أن الدول المتقدمة ليست متقدمة حقا وأن المهم هو المحافظة على الأصالة والسمات المميزة لكل شعب حتى لو كانت تلك فى حقيقتها هى مظاهر التخلف بعينه. وبدأ بعضهم الآخر فى تصنيف الدول النامية بحسب مستقبلها المنتظر، متنبئا باندثار دول بأكملها وبتحول العالم الثالث إلى عوالم متعددة فى درجات تخلفها وشقائها.

غير أن عالمنا العربى قد أتته فرصة من السماء، أو إن شئت الدقة ، من باطن الأرض، ليفلت من هذا المصير وتتحول دوله بسرعه إلى دول متقدمة، وهى فرصة لم تأت مثلها للدول النامية الأخرى وليس من شأنها أن تتكرر ببساطة. هى إذن فرصة أخيرة. فإما أن يعرف العرب قيمتها ويستغلوها بالكامل فيصعدوا من هوة التخلف إلى سطح الحضارة كما فعلوا مرة من قبل ، وإما أن تضيع عليهم الفرصة إلى الأبد. وهذا التحدى الخطير يفرض

(*) كتب هذا المقال فى عام ١٩٧٥ ونشر فى «مجلة العربى» بالكويت فى إبريل ١٩٧٦، العدد ٢٠٩ .

نفسه على هذا الجيل من العرب ولفترة زمنية محدودة للغاية. حيث يتوقف الأمر كله فى الواقع على ما نفعله الآن ولبضع سنوات قادمة فقط.

أين نحن من العالم

والعرب المعاصرون يزيدون عددا على ١٤٠ مليونا من البشر، غير أشتات فى المهجر، ويعيشون فى عشرين دولة تشغل مساحة من الأرض تجاوز ١٣ مليون كيلو مترا مربعا. أى إنهم يمثلون ٥,٣ ٪ من سكان العالم لهم ١٠٪ من أراضيه و١٤٪ من الدول ذات السيادة فيه. لكنهم لاينتجون أكثر من حوالى نصف فى المائة من الإنتاج الصناعى للعالم، وحوالى ٥,١٪ من الإنتاج الزراعى. ولا يزال ثلاثة أرباعهم فى المتوسط أميين لايقرأون ولايكتبون، كما لا يزال مستواهم الثقافى والعلمى أدنى من أن يتيح لهم الإسهام بدور يذكر فى التقدم الإنسانى. وباستثناء بعض سكان الدول العربية المصدرة للنفط ما زال العرب فى مجموعهم من ذوى الدخل المحدود والأمل المحدود. وقد بلغ الدخل الإجمالى للعالم العربى فى سنة ١٩٧٠ قبل ارتفاع أسعار النفط أقل من ٥,١٪ من الدخل الإجمالى للعالم. ومن بين خمسة وعشرين دولة اعتبرتها الأمم المتحدة مؤخرا أقل دول العالم تقدما نجد ثلاث دول عربية، ومن بين إحدى وأربعين دولة اعتبرتها الأمم المتحدة أكثر دول العالم معاناة من الأزمة الاقتصادية الراهنة نجد ست دول عربية يمثل عدد سكانها أغلبية العرب المعاصرين.

ويحسبونهم أغنياء

وإذا نظرنا فى ضوء الحقائق السابقة إلى الوضع الخاص للدول المصدرة للنفط بالذات نجد أن الدول العربية السبع الأعضاء فى منظمة الأوبك قد

حققت خلال عام ١٩٧٤ ناتجا محليا إجماليا يبلغ حوالى ٨٤ بليون دولار، وهو رقم جعل العالم كله يتكلم عن تلك الدول وكأنها ملكت الكون واحتكرت الثراء، وجعل صورة العربى فى العالم رمزا للغنى الفاحش. وتلك لعمرى خرافة كبيرة صدقها للأسف كثير من العرب أنفسهم. فهناك دول عربية مصدرة للنفط ولكنها من الدول المتخلفة بأى مقياس اقتصادى أو حضارى. كل ما هنالك أن بعضها يتمتع بقدر كبير من السيولة لفترة من الزمن لن تطول. وهذه السيولة لم تأت كدخل سيتجدد وإنما هى شكل آخر لثروة ناضبة. من الجهل إذن أن نردد مع الصحف الغربية أن ليبيا دولة عظيمة الثراء فى حين أن إيطاليا دولة مفلسة. فالحقيقة أن دولة بترولية ما، إن كانت تتمتع بشىء من السيولة نتيجة التحويل المستمر لثروتها النفطية إلى نقود، فإنها تظل أفقر كثيرا فى هيكلها الاقتصادى وفى مقوماتها الحضارية من أية دولة أوروبية. ويكفى أن نعلم أن كل الدخل القومى السنوى للكويت، التى توصف كثيرا بأنها أغنى دول العالم، ما زال أقل من المبيعات السنوية لشركة أمريكية واحدة هى جنرال موتورز . وأن الدخل الإجمالى الذى تحققه أكبر الدول المنتجة للنفط من بيع البترول ما زال أقل من الدخل الإجمالى الذى تحققه الشركات الغربية من بيع المشروبات الروحية!!

ولكننا إذا كنا نتكلم عن السيولة، وليس عن الثراء أو التقدم، فينبغى أن نعى أن هذه السيولة نفسها هى التى تشكل بحجمها الكبير الفرصة الفريدة لتقدم العالم العربى، وذلك بالقدر الذى تسخر فيه الأموال المتدفقة لوضع العالم العربى فى الطريق الصحيح نحو التنمية. ويظل السؤال المهم: كيف نتبين معالم هذا الطريق وكيف نخطو أول الخطوات عليه؟.

الحلم والواقع

لنفترض أن التنمية التى نريدها تتمثل فى زيادة كبيرة فى الدخل الحقيقى للعالم العربى ككل (والحديث هنا عن الدخل الناجم عن النشاط الإنتاجى فى المجالين الصناعى والزراعى وعن الخدمات الفعلية، وليس مجرد التحول فى شكل الثروة من عينية إلى نقدية دون قيمة مضافة تذكر) مع عدالة توزيع الدخل بين المواطنين العرب، وبشرط أن يتحقق ذلك فى إطار من التقدم الثقافى والعلمى يحتفظ فيه العرب بهويتهم القومية ويلعبون عن طريقه دورا خاصا فى تطور الحضارة الإنسانية. ولنفترض أيضا، وهذا هو الواقع، أن التنمية بهذا المعنى ما زالت حلما كبيرا بالنسبة للعالم العربى كله وأن ما تم من محاولات جزئية فى كل جانب من الجوانب المذكورة ما زال محدود الأثر وأدى فى بعض الأحايين إلى عكس المقصود منه.

والصورة كما نراها الآن فى العالم العربى. مع احترامنا للجهود المخلصة التى تبذل هنا وهناك، تؤكد أن الجزء الأكبر من جهد الحكومات العربية، وجزءا كبيرا من مالها، يتجه إلى أنشطة غير إنتاجية. كما أن القيادات التى تريد فعلا التنمية السريعة لبلادها كثيرا ما تفشل فى ترجمة هذه الأمنية إلى خطوات عملية مفيدة إما لانتمائها الأصيل أو المستجد لمجموعات ليس من مصلحتها الحقيقية إحداث هذه التنمية، أو لفشلها فى ابتداع أيدلوجية مقنعة للجماهير تدفعهم لتحمل تضحيات التنمية، أو لجهل فى الأساليب وتخبط فى التنفيذ يؤديان إلى تعدد التجارب الفاشلة مما يورث اليأس، وغالبا ما تجتمع هذه الأسباب المتشابكة كلها، وكثيرا ما تغلب المشكلات اليومية الملحة على كل شىء ويضيع فى غمارها التحدى الكبير لمواجهة المستقبل.

استراتيجية عربية للتنمية

وليس من الواقعية، فى ظل الظروف الخاصة بكل دولة عربية، أن ننتظر انتقال أى منها إلى مصاف الدول المتقدمة إن هى تبنت لنفسها استراتيجية اقتصادية منعزلة. فالدول التى تتمتع بقدر هائل من السيولة تعانى من نقص، لا يقل قدرا، فى مقومات التنمية الأخرى. والدول التى قد تتوافر لديها بعض هذه المقومات تعانى من عجز شديد فى الموارد المالية. وليس بين الدول العربية كلها من تستطيع أن تعتمد على سوق داخلى يضمن نجاح حركة تصنيع واسعة فيها.

لا مفر إذن أمام هذه الدول لكى تنجح نجاحا سريعا فى تحقيق التنمية من العمل ضمن إطار مشترك. وأنا لا أتكلم هنا عن الوحدة السياسية أو حتى عن الوحدة الاقتصادية بمعناها الفنى، ولكننى أقصد الاتفاق حول استراتيجية عربية للتنمية يتحدد فيها بصورة عامة الدور الذى تلعبه كل دولة فى تحقيق الهدف المشترك فى تنميتها جميعا سواء بما تفعله على انفراد أو بما تسهم به فى المجهودات المشتركة. ثم لتختط كل دولة لنفسها بعد ذلك ما شاءت من أساليب فى ضوء هذه الاستراتيجية. ولا أعرف دارسا واحدا لاقتصاديات الدول العربية ينكر ضرورة هذه الخطوة. صحيح أن الاتفاق على استراتيجية عربية للتنمية ليس بالأمر الهين، وأصعب منه الالتزام بتنفيذها. ولكن توافر الفرصة الفريدة التى نتحدث عنها كفيل بأن ييسر من ذلك كله بالقدر الذى تبرز فيه المصلحة الذاتية لكل دولة فى هذا التفاهم المشترك. ولعل الدول العربية المصدرة للنفط هى، لهذا السبب، المؤهلة أكثر من غيرها لتبنى فكرة الاستراتيجية الاقتصادية الواحدة وفى جذب أكبر عدد من الأنصار إليها.

وفى مقدور هذه الدول الاستعانة بخبرة المؤسسات العربية للتمويل الإنمائى التى أنشأتها فى وضع الأسس العامة لهذه الاستراتيجية.

دور الأيدلوجية

وإذا توافرت الاستراتيجية فلن يكون من السهل تنفيذها بنجاح دون إحداث تغيير شامل فى طريقة الحياة لدى المواطن العربى وبصورة خاصة إدخال عنصر الانضباط فى سلوكه الفردى والجماعى . فالتاريخ علمنا دائما أنه لا تقدم مع الفوضى والاتكالية وفقدان الثقة فى المستقبل. والانضباط معناه ببساطة أن نخضع فى تصرفاتنا لقواعد نظامية نعرفها سلفا وتحظى باحترامنا وقناعتنا، وأن تسرى هذه القواعد على الجميع وليس فقط على من ليس لهم أصدقاء فى دوائر التنفيذ. وواضح أن ذلك ليس بالأمر الذى يتحقق فجأة وبالأساليب التقليدية. فقد وصلنا إلى مرحلة من التسيب لا يرجى معها تحقيق الانضباط السلوكى بغير انتشار أيدلوجية شاملة تبدأ بالانضباط الذاتى الذى ينعكس بعد ذلك على تصرفاتنا الخارجية. هكذا حقق العرب نهضتهم الأولى حين حوّلهم الإسلام، بنظامه الصارم، من مجموعات غير منضبطة إلى أمة من أكثر الأمم الملتزمة فى التاريخ. غير أن التعاليم الصارمة للإسلام التى جعلت من البدو صناع حضارة عظمى، تحولت مع الوقت إلى ممارسات شكلية يندر أن تعبر عن مضمون حقيقى. وضاع جوهر العقيدة لدى العامة فأصبح العربى المسلم من أكثر الناس استهتارا فى عمله بل وفى حياته الخاصة وإن التزم الصلاة خمس مرات كل يوم والصوم شهرا كل سنة! كذلك فشلت المحاولات التى تبنتها بعض الدول العربية لإدخال أيدلوجيات مستحدثة روّج لها فى الأصل مفكرون لا علم لهم بشىء عن العالم العربى. وبدلا من أن تؤدى هذه المحاولات إلى انضباط الإنسان العربى أدت فى كثير

من الأحـوال إلى الإرهاب الحكومى وهو ظاهرة يخـتلف أمـرها تمامـا عن «الانضباط» خاصة من حيث الأثر على مجهودات التنمية. ولا شك عندى فى أن أكثر الدول العربية حاجة إلى العقيدة الدافعة هى الدول الفقيرة الموارد حيث لا يرجى النجاح بدون قدر كبير من المثالية والتقشف لدى المسئولين خاصة، وبدون استعداد كبير للتضحية لدى سواد الناس، مع التخلى لفترة طويلة عن القيم الاستهلاكية السائدة. أما الدول الغنية فى مواردها المالية فربما تنجح فى تحقيق معدلات عالية من النمو ولو فى غيبة الانضباط المنشود نتيجة الدافع البشرى المعروف فى اغتنام الفرص السهلة المتاحة والإثراء العام عن طريقها.

وإذا كان تبنى عقيدة تلزم الناس النظام فى سلوكهم وتدفعهم لقبول تحديات التنمية الاجتماعية والاقتصادية ضرورة لأكثر الدول العربية وأمرا مفيدا لبقيتها، فالمؤكد أن نجاح هذه العقيدة وانتشارها الجماهيرى لا يمكن أن يتم بتجاهل الإسلام. ومن هنا تظهر الحاجة الماسة لإعادة النظر فى التفسير التقليدى لكثير من أحكام هذا الدين القيِّم، والأخذ برؤية جديدة للإسلام تبنى على التفاسير التى تتفق مع مقتضيات هذا العصر ومتطلبات التنمية، وهى التفاسير التى كان سيأخذ بها الأئمة الكبار ولا شك لو أنهم كانوا بيننا أحياء. وليس معنى هذا إطلاقا المطالبة بالدولة الدينية، أو تجاهل التقدم الهائل فى العلوم الاجتماعية عبر العصور والحقوق الكاملة للمواطنين جميعا بصرف النظر عن ديانتهم. وإنما المطلوب أن تنسجم الأيدلوجية المطروحة مع تفسير عصرى للإسلام يرفع التناقض القائم بين معتقدات المسلم وتصرفاته المعاصرة وما ينجم عنه من ازدواج فى شخصيته ومعاييره. وطبيعى أن يتطرق هذا التفسير لكثير من أحكام الاقتصاد والاجتماع مما

يجعل من الضرورى أن يتصدى له المتخصصون فى هذه المجالات وألا يظل حكرا على المتخصصين فى الشئون الدينية وحدها الذين يميلون عادة بحكم تكوينهم الثقافى إلى المحافظة على القديم. ولا خير فى أيدلوجية تعيد الناس إلى الوراء أو تحثهم على قبول الواقع أو تحرمهم من الأمل المشروع فى العيش الأفضل والعدالة الاجتماعية. كما أنه لا أمل، من ناحية أخرى، فى أيدلوجية لا تعيد للناس احترامهم لأنفسهم ولتراثهم الحضارى وثقتهم بمقدرتهم على التقدم وإيمانهم الكامل بأهليتهم لصنع الحضارة. غير أن نجاح الاستراتيجية المنشودة سوف يتوقف على السياسات العملية التى تنبثق عنها خاصة فى مجالات السكان والتعليم وعلى موقفها من قضية الحرب والسلام.

السياسة السكانية

فى غيبة التخطيط الموحد للنمو السكانى على مستوى العالم العربى ككل، يبدو أنه لا بديل أمام الدول العربية المكتظة بالسكان لاتباع سياسة متشددة وصارمة للتحكم فى تكاثر السكان فيها مع إعادة توزيع المناطق السكنية بالتدريج على مستوى الدولة طبقا لأسس مدروسة بعناية. ويكفى للاقتناع المطلق بهذه الحقيقة زيارة خاطفة لأية مدينة أو قرية مصرية أو مقارنة عاجلة بين المعدل المرتفع للزيادة السنوية للسكان ، وللاستهلاك بالتالى ، والمعدل المنخفض للزيادة السنوية فى الناتج القومى للفرد، وللادخار بالتالى، فى الدول العربية المكتظة بالسكان. إن تحديد النسل، وليس مجرد تنظيمه ، هو ضرورة اجتماعية واقتصادية، على الأقل فى مصر والمغرب وتونس. وأى تأخير فى تطبيقه بشجاعة وصرامة هو خطيئة يرتكبها هذا الجيل فى حق نفسه وفى حق الأجيال التى تليه. وقد بدأ الأغنياء والمتعلمون فى تحديد

نسلهم بالفعل فى حين ظلت الأغلبية من الفقراء وغير المتعلمين تتكاثر بغير حساب، مما أضاف إلى المشكلة بُعدا آخر ربما لا يلحظه الكثيرون وهو تفاقم الهوة فى مستوى المعيشة بين الأسر المتعلمة والقادرة والأسر غير المتعلمة والفقيرة مما يحمل فى طياته أخطر النتائج على تركيب المجتمع واحتمالات الرخاء والاستقرار الاجتماعى فيه. ولا معنى لأن يحرم الفرد من ثمار التنمية فى مجتمعه، بل ومن الأمل فى المستقبل، نتيجة التخاذل المستمر فى فرض نظام محكم لتحديد النسل وفى توجيه النظام القانونى والاجتماعى فى البلاد للحث على التحكم فى النسل.

وإذا كان تحديد النسل ضرورة للتطور المتوازن فى بعض الدول العربية فهو ليس كذلك فى دول عربية أخرى، وبالتالى فإن من الخطأ أن تناقش المسألة كما لو كانت من أمور المبادئ والعقائد، إنما هو علاج لمشكلة عملية ذات أبعاد خطرة، يؤخذ به حيث تتوافر هذه المشكلة وتعجز الحلول الأخرى عن مواجهتها.

نظام التعليم

ولا يمكن فى تقديرى، مهما حسنت النوايا وأحكمت الخطط، أن تنجح مجهودات التنمية العربية إذا ظل نظام التعليم المعمول به قائما بغير تبديل أساسى فيه. فهذا النظام هو باختصار مضاد للتنمية.

ويعكس الوضع التعليمى، فى العالم العربى، حقائق مؤسفة كثيرة : فما زالت الأغلبية الغالبة من العرب تجهل القراءة والكتابة بعد نصف قرن من الحديث عن محو الأمية . والتعليم الرسمى الذى ينتشر بسرعة نسبية يحل فى الواقع محل التدريب الذى كان يتلقاه أبناء الزراع وأبناء الحرفيين عن

أبائهم. وبدلا من أن يؤهلهم هذا التعليم الرسمى إلى إتقان أفضل لحرفة أو اكتساب أسرع لمهارة، تؤلهم كل مدرسة، على أحسن الفروض، لدخول مدرسة أخرى حتى يصلوا بعشرات الآلاف إلى الجامعات بصرف النظر عن قدراتهم الذهنية وعلى حساب التخصصات الفنية والمهنية التى يحتاج إليها المجتمع. فى الريف تأتى مناهج المدارس غريبة عن بيئة الفلاحين فتجعل أبناءهم غرباء عنهم كل أملهم أن يهجروهم إلى المدينة. وفى المدينة لا توجد لأكثر الحرف والمهن مدارس متخصصة وتنتشر المدارس الأكاديمية التى لا تؤهل لشىء بالذات. وفى الحالتين يقوم التعليم على التلقين الذى يلغى العقل ويرسخ الإرهاب الفكرى. ومع التزاحم الشديد على دخول الجامعات تتبع أنظمة سخيفة للقبول فيها أدت فى حالات كثيرة إلى تكالب أنبغ الطلاب على كليات مثل الصيدلة وتوجه أكثرهم كسلا وأقلهم ذكاء إلى كليات الفكر والاقتصاد والقانون! والامتحان دائما وسيلة لاختبار الذاكرة دون اهتمام بالبحث العلمى والإبداع فى مجال التخصص. والجامعات المصرية التى كانت المصدر الرئيسى لكثير من الخريجين النابهين فى المشرق العربى كله أصبحت طوفانا من البشر وهجرها أكثر النابغين من أساتذتها تحت اغراء الوظائف المجزية فى دول النفط وفرص الإبداع فى الخارج. ومن شأن ذلك كله أن يؤدى بالضرورة إلى تخريج أشباه متخصصين، بل وفى بعض الأحيان أشباه متعلمين، تلقى بهم الحكومات إلى الوظائف دون تفرقة بين الصالح والطالح وبصرف النظر أحيانا عن مجالات التخصص مما يقتل لديهم الرغبة فى الإنتاج.

ونظام هذا شأنه هو بلا شك قيد خطير على مجهودات التنمية ومعوق لتكوين المهارات والإطارات اللازمة للتطور العربى. لا بد إذن من التوسع

الكبير فى التعليم الفنى والحرفى بحيث يصبح هو الأصل فى نظام التعليم العام، ومن الاقتصار فى قبول طلاب الثانوى العام (غير الفنى) على الإعداد التى يمكن قبولها فى الكليات الجامعية المتخصصة طبقا للقدرات الحقيقية لهذه الكليات ولحاجات الاقتصاد القومى. ولا بد من ربط المدرسة الفنية بالبيئة وبوظيفة إنتاجية محددة بحيث تكون فى نفس الوقت مزرعة أو مصنعا ويدرس التلميذ ثم يعمل فى المدرسة تحت إشراف علمى ليخرج بعد ذلك وقد اكتسب مهارة لازمة للتنمية. كما لا بد أن يكون أساس العملية التعليمية فى المدارس الأكاديمية هو إجراء البحوث وتنمية المواهب وروح الفريق، وليس الحفظ والتلقين.

أما الكليات المتخصصة فى الجامعات فمن غير المتصور أن ينصلح حالها إذا استمرت سياسة الأعداد الكبيرة مع تجاهل الإمكانيات الفعلية.

ثمة حاجة إلى ترتيب عربى مشترك لتمويل التعليم العالى، والتكنولوجى خاصة. وإلى أن يتقلص عدد خريجى الثانوى العام نتيجة التوسع المطلوب فى المدارس الفنية ينبغى أن يقتصر القبول فى الكليات المتخصصة كلها على المتفوقين من خريجى الثانوى العام والفنى.

وتوجيه الأعداد الكبيرة الأخرى إلى كليات لتخريج المدرسين وكليات لتخريج الموظفين ذوى الاستعداد العام فى المجال الإدارى. وسوف نرمى بذلك عصفورين بحجر، حيث تمتص الأعداد الكبيرة بعيدا عن الكليات المتخصصة التى يقتصر القبول فيها على من لديهم المقدرة الذهنية لمتابعة الدراسة الجامعية الحقة، ونكفل فى الوقت نفسه تخريج أعداد كافية من المدرسين والموظفين المؤهلين للعمل الذى يمارسونه بالفعل. ويجب أن يستكمل ذلك كله ببرامج مدروسة لنشر أكبر قدر من المعلومات المفيدة ومن الثقافة عن

طريق أجهزة الإعلام العربية بدلا من الدور الذى تقوم به الكثير منها فى دعم الخرافات الشعبية السائدة ونشر «الفن» الرخيص والمبتذل. ويبقى ما دون ذلك من إصلاحات صغيرة رسما على الماء!

للجيش دور

بالرغم من أن السلام كفيل بتوفير المناخ الطبيعى للتقدم والتنمية، وأن المجهود الحربى يشغل حيزا هاما من الجهد والمال دون مردود إنمائى على العالم العربى، فليس من الواقعى، ونحن نتكلم عما يجب أن نفعله خلال بضع سنوات فقط، أن نفترض حلول السلام العادل والدائم خلال الفترة القصيرة التى نتحدث عنها. لا مناص إذن، رغم إيماننا العميق بالسلام وتطلعنا الدائم له، من أن نفترض أن علينا أن نتخطى التخلف فى ظروف لا يتحقق فيها السلام الكامل فى الشرق الأوسط..

وما دام علينا أن نستبقى جيشا أكبر كثيرا من القدرات الطبيعية لاقتصاديات دول المواجهة، فإن المنطق يقضى بأن نخفف من العبء الاقتصادى لهذا الجيش على تلك الدول، وأن نحاول بقدر الإمكان أن نجعل من الجيش نفسه أداة للتنمية.

ثمة وسائل كثيرة لتحقيق الدور الإنمائى للجيش.

فالجيش هو قبل كل شىء مدرسة للانضباط والنظام ويجب أن يغرس فى نفوس المجندين الإيمان بالعقيدة والالتزام بالنظام فى حياتهم العامة والخاصة على نحو يؤثر فى سلوكهم العام بعد ذلك. وبدلا مما يحدث الآن من تحول كثير من الزراع والصناع بعد فترة تجنيدهم إلى موظفين غير منتجين، مما يزيد فى الآثار السلبية للمجهود الحربى على التنمية، يجب أن يكون

الجيش مدرسة كبيرة لاكتساب المهارات فى المجالات الإنتاجية المختلفة على المستويين الحرفى والصناعى، وهو أمر يساعد عليه بلا شك انتشار الصناعات الحربية العربية والتوسع فى برامج التدريب المهنى داخل الجيش. كذلك يمكن أن يقوم الجيش بتنفيذ الأعمال المدنية الكبرى اللازمة لاستكمال الهيكل الأساسى للاقتصاد العربى بمعدل أسرع وكلفة أقل. وبعبارة أخرى فإن الجيش الضخم يجب ألا يكون مجرد شر لا بد منه ما دام فى الاستطاعة أن يصبح مدرسة الشعب ومقاول الدولة إلى جانب وظيفته الأولى فى حماية الوطن.

ويجب ألا ننسى أنه إذا كانت دول مثل ألمانيا الغربية واليابان قد بنت رخاءها الاقتصادى الحديث بعد أن أتاحت لها الظروف إلغاء الإنفاق الحربى، فإن دولا أخرمثل الصين تشق طريقها فى التنمية بنجاح رغم الإنفاق الحربى الضخم. المهم أن يكون الإنفاق حيث تقتضيه ضرورات الأمن القومى وليس مجرد وسيلة لاكتناز الأسلحة لأغراض التنافس والمباهاة، وأن يتحمل عبأه جميع الدول العربية بقدر ما يرجى منه من أهداف قومية وفى إطار يتم الاتفاق عليه بصورة مسبقة.

والمهم أيضا أن يستغل الجيش بقدر المستطاع لتحقيق الأهداف الإنمائية للمجتمع فى مرحلة الانطلاق. على أن يبقى السلام العادل هدفا قوميا أسمى نسعى للوصول إليه بأقصى سرعة إطارا للنمو المتوازن لاقتصادنا العربى. وسوف نحسن كثيرا إلى أنفسنا إذا اتفقنا جميعا على أن «السلام والتنمية» هما الهدف المزدوج الذى ينبغى أن تستهدفه كل المجهودات العربية. *

* يلاحظ أن هذا المقال نُشر قبل اتفاق السلام بين مصر وأسرائيل بعدة سنوات .

الخلاصة

والنتيجة إذن أن أمام العرب فرصة لن تُعوض يمكن أن يشاركوا عن طريقها فى صنع الحضارة من جديد. ويبقى ذلك إلى حد كبير رهن الطريقة التى سيتصرف بها العرب فى أموالهم فى السنوات القليلة القادمة والإطار العام لسلوكهم فى المستقبل. فإن اتفقت الحكومات العربية على استراتيجية عامة للتنمية وشاعت فى الدول العربية الفقيرة على الأقل أيدولوجية قوية يؤمن بها عامة الشعب وتدفعهم إلى تحمل تضحيات التنمية فى مراحلها الأولى وإلى الانضباط فى سلوكهم الفردى والجماعى وواكب ذلك نتائجه الطبيعية من اتباع سياسة متشددة للحد من زيادة السكان فى الدول المكتظة بهم وإحداث ثورة فى التعليم فى الدول العربية من شأنها أن تربط التعليم بالبيئة وتخرج أعدادا كبيرة من الفنيين ومستوى رفيعا من المتخصصين المبدعين، مع جعل الانفاق الحربى فى حدوده الضرورية والتوسع فى الدور الإنمائى للجيش، نقول: إن حدث ذلك كله فسوف يجنى العرب ثمار الفرصة الفريدة المتاحة لهم الآن.

أما إن ظلت طريقة التفكير السائدة تحكم الحياة العربية بما فيها من ضياع وتخبط وظل التفكير فى التنمية والتخطيط لها وتنفيذ مشروعاتها يحظى بالدرجة الثانية من الاهتمام، وبقيت قضية الحرب والسلام نهبا للمزايدات العلنية. فإن فرصة العرب الأخيرة سوف تصبح ، لا محالة ، فرصة ضائعة.

٢

حوار صحفى مع جريدة «الانباء» الكويتية حول الإصلاح الاقتصادى (*)

طالب الدكتور إبراهيم شحاته نائب رئيس البنك الدولى الدول العربية التى تواجه أزمات اقتصادية أن تبادر إلى تبنى برنامج إصلاحى داخلى شامل يعيد تصحيح أوضاعها، وحذر خلال لقاء مع «الأنباء» من الحلول الترقيعية واتباع سياسات إرضاء الجميع التى أدت إلى تفاقم المشاكل. ودعا الشعوب فى الدول العربية التى تواجه مشكلات اقتصادية إلى تقبل التضحيات المطلوبة منها لحل هذه المشكلات مشيراً إلى أن تأخير برنامج الإصلاح سيجعل تكاليفه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية أكبر وأصعب. وقال إن الاستقرار الذى ينشده لا يجب أن يكون وهمياً وسطحياً يخفى تحته التوتر الذى يزيد من احتمالات التغيرات غير المخطط لها.

وأكد الدكتور شحاته أن المساعدات الخارجية ليست بديلاً عن سياسات الإصلاح الداخلى الشامل التى يجب أن تكون على شكل برنامج جاد تتم مناقشته والاقتناع بجدواه وتوزع تكاليفه بصورة عادلة. وقال إن الثبات الاقتصادى لايتحقق ببيع السلع والخدمات بأقل من كلفتها لأن تغطية الفرق تكون بالتضخم العام الذى ينعكس بصورة غير عادلة على الجميع، فقراء وأغنياء. وأوضح الدكتور شحاته أن التعاون الاقتصادى العربى محدود وليس بإمكانه حل المعضلات التى تواجهها أفقر الدول العربية لكنه يمكن أن يكون عاملاً مساعدا فقط وقال علينا أن لا نخدع أنفسنا بأن التعاون العربى هو الذى سيحل مشكلاتنا فى غيبة إصلاح شامل بالداخل فى كل دولة عربية.

(*) نشر هذا الحوار فى جريدة الأنباء بتاريخ ٢١ يناير ١٩٩٠ (وكان الحديث قد أجرى فى نوفمبر ١٩٨٩).

وفيما يلى تفاصيل اللقاء مع الدكتور إبراهيم شحاته :

* * *

★ كيف تنظر إلى عقد التسعينيات وما هى التحديات التى تواجه العالم العربى فى المجال الاقتصادى؟

ستعقد ندوة فى القاهرة فى مارس المقبل حول آفاق التنمية فى العالم العربى فى التسعينيات ويعد لهذه الندوة برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة UNDP والصندوق العربى للإنماء والهدف من هذه الندوة تجميع عناصر فكرية من تخصصات مختلفة للنظر فيما هو جارى فى العالم العربى وما يجب أن يتم عمله حتى تكون التسعينيات عقدا أفضل.

إن الحديث عن المستقبل تعوزه الدقة دائماً لأنه لا أحد يستطيع أن يتنبأ بصورة دقيقة بما سيحدث فى المستقبل. إنما كثيراً ما يتحكم الحاضر فى المستقبل مثلما يتحكم الماضى فى الحاضر ، بمعنى أن ما نفعله الآن يؤثر بطريقة أو بأخرى على الاختيارات المتاحة لنا فى المستقبل. وقد نتصرف الآن بطريقة تجعل من الصعب علينا أن نختار اختياراً معينا فى المستقبل، ليس لأنه لم يعد اختياراً جيداً بل لأنه سيصبح غير متاح. وهذا الأمر مهم جداً خاصة للدول التى تواجهها مشكلات كبيرة وتتأخر فى اتخاذ الإجراءات اللازمة للإصلاح. لأنه قد ينظر إلى هذه الإجراءات آنياً على أنها إجراءات غير شعبية. وكل تأخير فى تنفيذ الإجراءات الإصلاحية يزيد من كلفتها اجتماعيا واقتصادياً وسياسياً. بل قد يصل الأمر إلى أن هذه الإجراءات قد لا تصبح اختياراً متاحاً وتكون الاختيارات المتاحة هى اختيارات العنف والتوتر. فكلما واجهنا المشكلات فى البداية واتخذنا الاجراءات اللازمة للإصلاح فإن التكاليف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تكون أقل والعكس

صحيح. وقد يصل الأمر إلى أن الإصلاح بالطرق الطبيعية والمعقولة لا يصبح متاحاً.

ومن الصعب التعميم حول الوضع فى جميع الدول العربية فلكل دولة مشكلاتها وظروفها وفى الوقت الحاضر تواجه الدول العربية مشاكل مختلفة وبعض هذه الدول بدأت بما يسمى بالتصحيح الهيكلى أى إجراءات الإصلاح الشامل من الناحية الاقتصادية ، بالذات فى المغرب والجزائر والاردن ، وبعض الدول العربية قد لا تحتاج إلى برنامج شامل للإصلاح الاقتصادى .

ومن بين الدول التى تواجه مشكلات كبيرة ولا بد لها من القيام بإصلاحات اقتصادية جذرية مصر والسودان. والسودان قد يكون فى وضع أصعب لأنه إلى جانب المشكلات الاقتصادية التى يعانى منها فهناك حرب أهلية فيه ولم يتم التوصل بعد إلى صيغة مقبولة سواء فيما يتعلق بالوضع السياسى أو الاقتصادى. وفى مصر هناك حكومة تتصرف بصورة مسئولة لكنها تواجه مشكلات ضخمة تمثل تراكمات نتجت عن التأخير فى اتخاذ إجراءات الإصلاح، وبالتالى فلا بد أن يكون الإصلاح مكلفاً ليس فقط اقتصادياً، ولا بد أن يتبين الشعب المصرى نفسه أن عليه أن يقبل التضحية ، وهى كبيرة . والسؤال هنا يتعلق فى توقيت التضحية وفى درجة تحمل الطبقات المختلفة لها . إنما التضحية لا بد لها أن تحدث لأننا لا نستطيع أن نستمر بدون تقبل هذه التضحية. وكلما تأخرنا فى الإصلاح فإن تكاليفه ستكون أعلى.

ولحسن الحظ فإن السياسة الخارجية لمصر سياسة ناجحة وهناك تقبل وتأييد للحكومة المصرية. ولا توجد خلافات سياسية كبيرة بين أية دولة والحكومة المصرية وهناك تباشير لحل المشكلات وذلك نتيجة لوجود نوع من

الوضوح والحزم والرغبة الصادقة فى التعاون مع الجميع. وهذا أمر يبشر بالخير.. لكن فى الوقت نفسه فإن السياسات الاقتصادية الداخلية تميزت فى الماضى وإلى حد بعيد بنوع من محاولة إرضاء الكل. وإرضاء الكل إلى جانب أنه غير عملى فإنه غير مفيد. والمهم الآن هو كيفية تبنى برنامج إصلاحى لحل المشكلات التى تواجهها مصر التى تعانى من مديونية كبيرة ، وذلك ضمن حد أدنى من التضحية من جانب فقراء الناس. فالتضحية مطلوبة ولكن ينبغى أن تكون عادلة ، وفى الوقت الحاضر هناك تضحية كبيرة على أى حال، فالتضخم يعتبر ضريبة، وهو من أسوأ أنواع الضرائب لأن الجميع يدفعون تكاليفه بنفس القدر ، أغنياء كانوا أم فقراء.

★ ما زال العالم العربى خارج حسابات القوى الفاعلة فى العالم و هو خارج بنود جداول اجتماعاتها. إنه كم كبير ومهمل حتى الآن فماذا ينبغى أن نعمل حتى نجد لنا مكانا فى عالم اليوم والغد ؟.

– العالم لن يساعدنا إذا لم نساعد أنفسنا، ونقطة البدء هى إصلاح أمرنا داخلياً . فإذا لم يكن هناك إصلاح داخلى فما هو الأساس الأخلاقى لمطالبة الآخرين بالمساعدات ؟ فالمطلوب إحداث الإصلاح ثم تبيان المشكلات الناجمة عن الإصلاح ثم طلب تخفيف هذه المتاعب. من هنا يجب أن لا يكون هناك تردد فى الإصلاح الداخلى . فى السنوات الثلاث الأخيرة حدثت فى مصر خطوات كبيرة للإصلاح، والمطلوب وهو ما أعتقد أن الحكومة المصرية تقوم به الآن، هو وضع تصور شامل لبرنامج إصلاحى وتنفيذه . ووجود مثل هذا التصور والالتزام به سيسهّل على الحكومة المصرية إعادة جدولة ديونها ويسهل على المؤسسات الدولية والإقليمية أن تساعد فى تنفيذ الإصلاح. والخوف هو إذا ما فضّلنا اتباع شعارات براقة يحبها الناس بدلاً من اتخاذ

القرارات اللازمة للإصلاح الشامل. وفى هذه الحالة فإن الدائنين لن يقدموا المساعدة وسوف يضعون اللوم علينا. لأن بداية الإصلاح تكون فى الداخل وليس فى الخارج فمهما بلغت المساعدات من الخارج فإنها لن تفى بالمطلوب لأن أساس ما هو مطلوب هو ما يفعله الناس داخل بلدهم وعندما أتحدث عن التكاليف فأنا لا أتحدث فقط عن الأموال. فنحن نتحدث دائماً عن ضرورة الاستقرار. ولاشك أن الاستقرار السياسى والاقتصادى أساسى وضرورى. إنما يجب أن لا تستخدم ضرورة الاستقرار ذريعة لعدم الإصلاح الاقتصادى لأن الاستقرار فى هذه الحالة يكون وهمياً وسطحياً وتحت السطح يكون هناك توتر متزايد . ونحن بحاجة لتفادى أى تغيير بغير الطرق الديمقراطية السليمة لكن عندما يزيد التوتر فإنه يفسح المجال للتغيرات التى يكون ضررها كبيرا، فخطوات الإصلاح يجب أن تكون مؤثرة وهى لا تكون كذلك إلا إذا كانت شاملة وبعيدة المدى ومن شأنها تثبيت الأوضاع، فإن حدث ذلك فإن التوتر سيخف بعد فترة مبدئية صعبة والتضخم سيختفى وبالتالى يعم الاستقرار الحقيقى وتزيد الادخارات والاستثمارات، ومثل هذا الاستقرار هو الذى يجب أن يكون هدفنا وليس الاستقرار السطحى.

★ هل يمكن القول إن الدول العربية ستواجه فى السنوات المقبلة ظروفاً صعبة وإنها ستوزع على مواطنيها التكاليف والتضحيات؟

– إن نوعية التضحيات تختلف من دولة إلى أخرى ، فهناك دول لا تحتاج إلى اتخاذ إجراءات من شأنها تخفيض سعر العملة أو رفع سعر الفائدة أو تخفيض الإنفاق الحكومى بصورة كبيرة.، وإنما حديثى عن الدول التى تستدعى أوضاعها ذلك . وأؤكد أن على تلك الدول أن تبدأ فى برامج الإصلاح الداخلى ولا بد أن يفهم الناس أن للإصلاح تكاليفاً وأن عليهم أن يتقبلوا هذه

التكاليف وإلا تكون العملية خداعا للنفس، لأنه مهما بلغت المساعدات من الخارج فإنها لايمكن أن تحل المشكلة.

★ حينما يطلب من الناس دفع التكاليف وتحمل التضحيات فإن هذا يتطلب نوعاً مختلفاً من العلاقة بين الناس والمؤسسات فى الدول العربية؟

- فى البداية يجب أن يشعر الناس بجدية الإصلاح لأنه لا أحد لديه استعداد للتضحية فى سبيل شىء غير جاد، والشعور بالجدية يجب أن يصطحب بالشعور بأن التضحية مطلوبة من الجميع ولكن القادرين يجب أن يتحملوها بشكل أكبر. فهناك دول كثيرة واجهت مشكلات مشابهة لما عندنا. لكن مشكلاتنا متفاقمة بسبب دخول عناصر خارجية فهى ليست فقط نتيجة لسياسات اقتصادية خاطئة. فالسياسات الخاطئة أحد الأسباب. لكن هناك حروبا متعاقبة واجهت العالم العربى وهناك إنفاقا عسكريا ضخما وإنفاقا أمنيا ضخما وبعض هذا الإنفاق له أسباب تبرره.

الإصلاح يجب أن يكون على شكل برنامج شامل يتقبله الناس بعد مناقشته والاقتناع به. ويكون العبء واضحاً وكذلك درجة توزيع الأعباء «أو من يدفع الثمن» يجب أن تكون واضحة. فالفقير الذى يرى أن الغنى يتحمل عشرة أضعاف ما يتحمله سيتقبل التضحية ولا بد من إعداد الناس لبرنامج الإصلاح بشرح الظروف الحالية والمشكلات الحقيقية بدلاً من الدفاع دائما عن الوضع القائم. وللأسف فإن الصحافة ووسائل الإعلام بصفة عامة تعتقد أن وظيفتها هى الدفاع عن الواقع بدلاً من شرح المشكلات بصورة كافية حتى يفهم الناس لماذا تقدم الحكومة مثلاً على اتخاذ خطوات غير مستحبة فى الزمن القصير. فالخطوة الأولى هى شرح المشاكل ثم تتخذ الإجراءات

الكفيلة بمواجهتها بصورة جادة.

المشكلة السكانية

وبالنسبة للمشكلة السكانية فهى أيضا ليست مشكلة لكل الدول العربية، وإنما للدول العربية المكتظة بالسكان والتى يتزايد فيها السكان بمعدل يزيد عن القدرة على مواجهته من الناحية الاقتصادية، والخطوة الأولى لمواجهة هذه المشكلة هى توعية الناس بأبعادها وبمعنى الزيادة بمعدلات عالية. ثم يجب أن يصاحب الوعظ والإرشاد خطوات تنفيذية تؤثر فى معدل زيادة النسل مثل رفع سن الزواج وتقديم حوافز حقيقية لتنظيم النسل فى كل أسرة وجعل النظام القانونى متحيزا ضد من يزيد عدد أولادهم، بعكس الوضع الحالى ، صحيح أن هذه الأمور قد لا تحقق العدالة الاجتماعية لبعض الوقت، إلا أنه ينبغى أن تؤخذ العدالة الاجتماعية بمعنى آخر، فالذى يسرف فى الإنجاب فى ظروف معينة يرتكب جريمة فى حق الوطن، لأنه يخلق ظروفاً من المستحيل مواجهتها فى المستقبل. والناس لن يتقبلوا الإرشاد والوعظ إلا إذا ما تعرفوا على أبعاد المشكلة فى المستقبل والأخطار التى ستنجم عنها.

الاستهتار

البعض لا يرى بأهمية التخطيط للأجل الطويل وهذا خطأ كبير. فالتفكير فى اليوم فقط لا يحل المشكلات وإنما يرقّعها، وفى هذه الحالة فإننا نخلق لأولادنا مشكلات لا يمكن حلها سلميا وبالتالى نخلق لهم مجتمعا يعم فيه العنف. وهناك مشكلة أخرى هى مشكلة السلوكيات: سلوكيات الناس، والعمل، وهذه مسألة معقدة.. لماذا يوجد استهتار؟ جزء من الاستهتار ناتج عن فقدان الأمل بالمستقبل ، عدم احترام القواعد، الشعور بأنه يستوى من يعمل ومن لا

يعمل، والشعور بأن القانون لا يطبق على الجميع. كل هذه ظواهر لا بد من النظر فيها ومعالجتها فى إطار نظام التربية والتعليم سواء فى البيت أو المدرسة ، لأن هذه المفاهيم إذا لم تبدأ مع النشأ فإن تغييرها فيما بعد يصبح من أصعب الأمور. فكيف لنا أن نتصور تقدماً فى المجتمع إذا كان الناس يستهترون بالقانون، فمخالفة قانون المرور مثلا مسألة مهمة، ليس فقط فى ذاتها وإنما لكونها تعبر عن موقف تجاه القانون ، كما أن تسامح الدولة فيها معناه تسامح فى مخالفة القانون وبالتالى فإن القانون يفقد وصفه. فالقانون هو عبارة عن قواعد تعبر عن مصالح الناس ويحترمها الناس بالقوة إذا لزم الأمر، وبغير هذا تكون القواعد القانونية مجرد نصائح، وكل ما سبق يؤدى إلى الاستهتار فى العمل والتسيب، والاستهتار فى العمل سينعكس على الإنتاج وعلى علاقات التوزيع وعلى معدلات الاستهلاك.

وأهم ما يجب أن يحدث فى مسألة الإصلاح الاقتصادى هو تحقيق نوع من الثبات فى الأوضاع الاقتصادية. وهذا الثبات لا يتحقق إذا بعنا الأشياء بأقل من تكلفتها ولم تكن لدينا موارد تغطى الفرق. فالفرق يجب أن يتحمله طرفٌ ما . فإذا كانت المصادر الخارجية ستتحمل العبء إلى الأبد دون مقابل مالى أو سياسى فليس هناك مشكلة أما إذا كانت المصادر الخارجية غير مضمونة فإن الفرق يجب أن يغطى من الداخل عن طريق التضخم حيث تقترض الحكومة من البنوك وينعكس هذا على الأسعار، والتضخم معناه توزيع العبء على أسس ليست عادلة حيث يستوى الغنى والفقير، من هنا فإنه لا بد من الإصلاح الذى يواجه المشكلات ويتفادى التضخم.

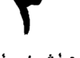
★ ألا يمكن أن يكون التعاون العربى من خلال مجالس التعاون الإقليمية عاملاً مساعداً على حل بعض المشكلات الاقتصادية التى تواجه الدول العربية؟

- التعاون العربى يساعد على حل المشكلة وحتى الآن فإن التعاون الاقتصادى العربى ضعيف جداً فيما عدا القروض والدعم الذى قدمته الدول الغنية إلى الدول العربية الفقيرة. ومن غير المعقول أن نترك جميع مشكلاتنا ليحلها التعاون العربى. فالتعاون العربى مكمل ومساعد وكلما اتسع سيخفف العبء ويساعد على تحسن الأوضاع. لكن علينا أن لا نخدع أنفسنا بأن التعاون العربى هو الذى سيحل مشكلاتنا فى غيبة إصلاح حقيقى وشامل فى كل دولة عربية.

★ هل من المتوقع أن ترتفع أسعار النفط فى المستقبل؟

- لا أريد أن أكون بين من يتكهنون بأسعار النفط فى المستقبل. وعلى أية حال فإن التوقعات فى السوق النفطية حالياً أن استمرار السعر المنخفض سوف يؤدى تدريجياً إلى زيادة الطلب، وهذه الزيادة فى المستقبل ستؤدى إلى زيادة السعر خصوصاً فيما يتعلق بسلعة ناضبة مثل النفط. كما أن بعض المنتجين الحاليين يخرجون تدريجياً من السوق ولهذا فإن احتمالات زيادة أسعار النفط موجودة. وكثيرون يقولون إن الزيادة فى الأسعار ستبدأ فى النصف الأول من التسعينات لكن كل هذه توقعات قد تحدث وقد لا تحدث ويجب أن لا نضع عليها كل الآمال لأن السوق فى النهاية هو الذى سيحكم وهو ليس حراً بالمعنى الكامل وتدخل فيه اعتبارات كثيرة ومنها اعتبارات غير اقتصادية، والزيادات الكبيرة فى أسعار البترول فى الماضى تمت فى إطار معطيات سياسية مثل حرب ٧٣ وثورة إيران . ومن أصعب الأمور توقع سوق

النفط بصورة دقيقة وإلا لتمكنت الدول النفطية من التصرف بصورة دقيقة على هذا الأساس، وعلى أية حال فإنه لا يتوقع أن تكون الزيادة بمثل ما كانت عليه خلال السبعينات.



نحو إصلاح أشمل وأبعد مدى (*)

لا يملك مصرى تتاح له المعلومات حول أوضاع مصر ويعرف الأطماع المحيطة بها ولا تكون له مصلحة شخصية فى الإبقاء على وضع معين، لا يملك إلا أن يرى ضرورة الإصلاح الشامل الذى لا يقتصر الأمر فيه على مواجهة ما يعترى الوضع الاقتصادى من أعراض مَرَضية، بل يمتد إلى الأسباب الحقيقية وراء هذه الأعراض وإلى محاولة تغيير المجتمع إلى الأفضل، بحيث يكون إصلاحا سياسيا واجتماعيا واقتصاديا وإداريا فى آن واحد، يعيد إلى مصر مكانتها ويفتح أمامها الأمل فى مواكبة العالم المتقدم فى القرن القادم.

وليست هذه بالمسألة السهلة أو التى يمكن تحقيقها دون تحمل الشعب المصرى لتضحيات وتكاليف باهظة، إنما هى تحد هائل بقدر ما هو ضرورى علينا مواجهته إذا أردنا الخلاص لأنفسنا وللأجيال القادمة التى سوف ترث أوضاعا مستحيلة إذا تراخينا فى هذا الإصلاح الشامل وتجاهلنا ضرورته.

والحقيقة أن أوضاع مصر رغم صعوباتها الهائلة لا تدعو إلى اليأس إذا فهمناها وقبلنا بشجاعة ما تفرضه من تحديات وتضحيات. كما أن الأوضاع لن تتحسن كثيرا بين يوم وليلة حتى إذا اتخذنا كل اجراءات الإصلاح التى تأخرنا جدا فى اتخاذها ولا نملك الآن تجاهلها بأية حال. وبدلا من اليأس الذى لن يقود إلى شىء إيجابى ومن المبالغة الساذجة فيما ستئول إليه الأوضاع بعد البدء فى الإصلاح، مطلوب أن نفهم جيدا ما نعانى منه من أعراض وأن تتبنى الدولة أسسا واضحة للإصلاح دون اتباع الممارسات التى

(*) نشر هذا المقال فى أربعة أجزاء فى صحيفة الأهرام القاهرية ، تحت عنوان : فى طريق برنامج الألف يوم فى يناير وفبراير ١٩٩١ .

أدت إلى تدهور مؤشرات الاقتصاد القومى، وذلك مع المعرفة الكاملة بأن فترة حرجة تواجهنا ولا بد من تحمل تكاليف الإصلاح فيها، إذا قدر لنا أن نتخطاها بعد سنوات. ولن ينفعنا فى مواجهة هذا التحدى الصعب استمرار الحوار العقيم بين أيدلوجيات متباينة تبناها مثقفونا فى فترات المراهقة الفكرية وما زال منهم من يتصايح بها، أو الارتداد الأعمى إلى ماض بعيد نستلهمه الحلول فى عالم جد مختلف، تحت شعارات جذابة بقدر ما هى مضللة.

والحمد لله أن وفق القيادة المصرية إلى أن تتبين فى النهاية ضرورة الإصلاح الشامل الذى حدد له الرئيس مبارك فترة ألف يوم، وهى فترة معقولة يجب الاستعداد لها بمجهودات هائلة وتقبل التضحيات فيها من جانب القادرين بصفة خاصة كمقدمة لا بد منها للوضع الأفضل الذى يتطلع إليه المصريون جميعا.

* * *

أما أهم الأعراض السلبية التى عانينا منها كثيرا فيمكن تلخيصها فى النقاط الآتية:

(١) استمرار زيادة السكان بمعدلات عالية، تفاقمت فى السنوات الأخيرة، مع انخفاض معدل الأراضى الزراعية بالنسبة للسكان، والنمو العشوائى للمدن.

(٢) تدهور نظام التعليم وعجزه عن تخريج المتخصصين الأكفاء وعن مواجهة الحاجات الفعلية للقطاعات الإنتاجية.

(٣) الضعف المستمر فى الجهاز الإدارى الذى تضخم بشكل غير عادى وتفشت فيه البلادة وأنواع متعددة من الفساد.

(٤) تراكم مشكلات القطاعات الإنتاجية سواء منها القطاع العام أو الخاص مع التمسك بالشعارات التى أدت إلى هذه المشكلات بدلا من البحث عن حلول عملية بعقلية جديدة.

(٥) النمو البطىء للعمالة المنتجة، رغم الزيادة الكبيرة فى أعداد الموظفين.

(٦) الخلل المستمر فى نظام الأسعار، سواء الأسعار التى تتحكم فى الاقتصاد ككل (سعر الصرف وسعر الفائدة) أو أسعار السلع والخدمات وخاصة أسعار الطاقة والخدمات العامة.

(٧) استمرار القيود المبالغ فيها بالنسبة للتجارة الخارجية والاستثمار، رغم المحاولات المتكررة لتحريرها.

(٨) العجز الكبير فى ميزانية الدولة والميزان التجارى وميزان المدفوعات.

(٩) محاولة تغطية العجز فى مصادر النقد الأجنبى بالاقتراض من الخارج أو التخلف عن خدمة الديون القائمة، وتغطية العجز فى الميزانية عن طريق الاقتراض من الجهاز المصرفى وهو جهاز حكومى فى الأساس.

(١٠) انخفاض قدرة الاقتصاد على تلقى تمويل خارجى بشروط معقولة نتيجة العجز فى القدرة على السداد وتزايد الاعتماد على المساعدات والمنح والإعفاءات وهى مؤقتة بطبيعتها ولها ثمنها السياسى.

(١١) نتيجةً للعوامل السابقة، الزيادة المستمرة فى معدلات التضخم (ارتفاع الأسعار) وانخفاض قيمة العملة المحلية وانخفاض القيمة الحقيقية

لمتوسط الدخل الفردى مع ما يترتب على ذلك من انخفاض مستوى المعيشة.

وقد تراكمت هذه الأعراض السلبية مع نمو ظواهر خطرة أخرى لها علاقة كبيرة بها تمثلت فى ثلاث مشكلات رئيسية هى:

(١) التدهور فى أوضاع البيئة خاصة فى المدن.

(٢) تزايد خطورة وضع المياه واحتمالات النقص الخطيرة فيها فى المستقبل.

(٣) تردّى الأوضاع الثقافية مع تسلط الكثير من أنصاف المتعلمين على الحركة الفكرية واستغلال أكثرهم للدين فى هذا المجال، وكذلك تسلط التجارة الرخيصة على الحركة الفنية ، هذا رغم الأهمية الكبيرة لهاتين الحركتين ليس فقط بالنسبة لتقدم مصر ومستوى الحياة فيها وإنما أيضا بالنسبة لدورها الرائد فى العالم العربى.

طريق الإصلاح الشامل

رغم الجهود المستمرة للحكومة ومحاولات الإصلاح الجادة من جانب الحكومة الحالية بالذات ورغم الإنجازات التي لا يجوز إنكارها ، ما زالت كثير من الأسباب التي أدت إلى الأعراض السلبية المذكورة قائمة ، ومع استمرار هذه الأسباب يصبح تراكم الأعراض التى نشأت عنها أمرا لا مفر منه .

وتشمل الأسباب المسئولة عن هذه الأعراض ما يلى :

(١) عدم وجود سياسة عامة حازمة لمواجهة الزيادة السكانية . بما فى ذلك

خلق الحوافز الحقيقية للتحديد الاختيارى للنسل ، ورفع سن الزواج وقصر الدعم للفقراء على عدد محدد من الأطفال .

(٢) عدم الاهتمام بالنوعية فى التعليم والتوسع الكمى الهائل فى التعليم العالى على حساب مستويات التعليم فى جميع المراحل بل وعلى حساب توفير التعليم الأساسى لجميع الأطفال . أضف إلى ذلك عدم الاهتمام بتخريج التخصصات المطلوبة فعلا ، وفي حدود هذا الطلب الفعلى ، وعدم الاهتمام أيضا بالتدريب المستمر والجاد للعاملين ، وخلط مسألة نوعية التعليم المطلوب بمسألة المجانية التي لا ينبغى توفيرها على المستوى الجامعى إلا لغير القادرين ممن تتوافر لديهم القدرة الذهنية على متابعة التعليم الجامعى وليس كما حدث لجميع الطلبة حتى الأغنياء منهم وللذين يرسبون مرارا كل عام دراسى .

(٣) نتيجة للعاملينْ السابقينْ ، تراكمت عناصر بشرية لا تجد عملا حقيقيا سواء تم توظيفها أم لم يتم ، واستمر العجز مع ذلك فى كثير من التخصصات المطلوبة . وأدى ذلك ، مع الزيادة البطيئة فى الفرص الاقتصادية المتاحة ومع الحماية المبالغ فيها للعاملين بصرف النظر عن كفاءتهم ، إلى شيوع سلوكيات فى العمل تتصف باللا مبالاة والإحباط والمحاباة الشخصية ، وكلها عوائق خطيرة فى طريق الانتاجية .

(٤) اتباع وتراكم سياسات اقتصادية مقيِّدة لانطلاق الاقتصاد الوطنى وتؤدى فى الوقت نفسه إلى زيادة الاستهلاك وذلك مثل التوسع غير المعقول فى وحدات القطاع العام وتقييد الظروف اللازمة لتوسع القطاع الخاص ، والدعم الذي لا يقتصر على غير القادرين ، واتباع معدلات غير واقعية لسعر

الصرف تؤدى إلى زيادة الاستيراد وصعوبة التصدير وأسعار فائدة منخفضة تؤدى إلى نقص الادخار وتفضيل الاستثمارات التي تعتمد على رأس المال أكثر من اعتمادها على العمالة .

(٥) عدم الاهتمام الكافى بالكفاءة فى إدارة الاقتصاد وفى تخصيص الموارد المحدودة حسب الأولويات الحقيقية للاقتصاد القومى ، دون العمل على اختيار أفضل العناصر لتتولى المسئولية عن هذه المسائل والتردد فى اتباع الحلول التي نصح بها المتخصصون من المصريين والمؤسسات الدولية المعنية.

(٦) التأخر فى حماية الرقعة الزراعية وفى السماح بأسعار غير مقيدة للمنتجات الزراعية بما فيها الأرز والقطن وبأسعار واقعية للطاقة (أسعار البترول والغاز والكهرباء) وعدم الاهتمام فى بعض الحالات بتخصيص الموارد المحدودة حسب الأولويات الحقيقية للاقتصاد ، أو بزيادة الانتاجية فى القطاعين الزراعى والصناعى .

(٧) عدم الاهتمام بتغيير الثقافة العامة للشعب بما فيها القيم الاتكالية السائدة والاستهتار فى السلوك الفردى والجماعى بأية قواعد موضوعية بدءاً بإشارات المرور وانتهاءً بالدستور .

(٨) الاهتمام بدلا من كل ذلك بالقشور ذات الطابع الدينى على حساب جوهر العقيدة نفسها وما تفرضه من التزام ونظام وما تتطلبه من نزاهة وعدالة إرضاءً لمن يريدون إعادة المجتمع مئات السنين إلى الوراء ويرفضون التطوير .

(٩) وبصفة أعم ، تغليب « الشعبية » على « الرشادة » فى اتخاذ كثير من

القرارات العامة . وتغليب الشعارات الموروثة على السياسات الواجب اتباعها للمستقبل ، والتسليم تدريجيا لمن يرفعون شعارات مبهمة تعطى انطباعات بأن لديهم « الحل » في حين أنهم يدعـــون في الواقع إلى الارتداد إلى متاهات الماضي البعيد وليس لديهم برنامج مقنع ومفيد لمصر في مواجهة احتمالات المستقبل وتعقيداته .

* * *

في ظل هذه الأوضاع الصعبة لا يفيد كثيرا البحث عن أيدلوجيات مستوردة أو محاولة إعادة تجاربنا الماضية . كما لا يجوز الإصرار على الإصلاح الجزئي والمتدرج ببطء ، فلم يؤد شيء من ذلك بنا أو بغيرنا سوى إلى المزيد من المشكلات والتوتر الاجتماعي الذي ينجم حتما عن التأخير في معالجة المشكلات المتفاقمة بصورة جذرية . مطلوب بدلا من ذلك دراسة تجارب الدول الأخرى التي مرت بأوضاع مشابهة في العصر الحاضر والإفادة من التجارب الناجحة .

ليس هناك إذن ما يبرر المزيد من التردد في طريق الإصلاح الشامل . بل يجب البدء في برنامج الألف يوم فورا بحيث نحدد كل الخطوات المطلوبة :

(١) أن تأخذ الحكومة كلها خطا واضحا لا تردد فيه ؛ تكشف للناس حقيقة الأوضاع والأسباب التي أدت إليها وضرورة التغيير . حتى لا نظل نرفع الشعارات التي لم يعد لها ما يبررها ونمجد السياسات التي لم تعد مناسبة للظروف الحاضرة ونتردد أمام ضغوط المستفيدين من الأوضاع القائمة والتي لا ينبغي استمرارها . ولا بد أن يصدر هذا الخط الذي تلتزم به الحكومة نفسها عن اقتناع بضرورته وجدواه من جانب الحكومة ومجلس

الشعب معا ، لا أن يكون مجرد استجابة لضغوط مؤسسات أجنبية أو اضطرارا لمواجهة ظروف طارئة .

(٢) أن تجعل الحكومة الإصلاح الشامل مسألة قومية تلتزم بها أمام الشعب وتعمل على التزام كل المؤسسات الحكومية والشعبية بها مع فتح الباب واسعا لمشاركة كل قادر بصرف النظر عن انتماءاته السياسية . على أن تبحث كل مسألة بطريقة علمية دقيقة قبل البت فيها ، مع الاستفادة بخبرة المؤسسات الدولية وبأية خبرة أجنبية لا تتوافر عندنا .

(٣) أن تبدأ الحكومة فى الاصلاح الجذرى للجهاز الإدارى بدءا بالواحدات المسئولة عن تنفيذ الإصلاح الإقتصادى ومتابعته .

(٤) أن تأخذ الحكومة في اعتبارها تجارب الدول الأخرى التي واجهت مشكلات مماثلة ، ما نجحت منها وما فشلت . ويمكنها الاطلاع على نتائج هذه التجارب عن طريق البنك الدولى .

(٥) أن يعرف الجميع أن للإصلاح تكاليف كبيرة . صحيح أنها أقل كثيرا من تكاليف الاستمرار فى أوضاع خاطئة ولا يمكن دوامها ولكنها بعكس التكاليف المستقبلة لهذه الأوضاع ، تكاليف ينبغى تحملها الآن حتى تنصلح الأحوال فى المستقبل .

(٦) أن يفهم الجميع أيضا أننا نعيش فوق مستوى مواردنا الذاتية ، ونعتمد اعتمادا كبيرا على تمويل خارجى غير مضمون استمراره كما أن له ثمنه السياسي الفادح ، وأنه ينبغى علينا مواجهة التضخم السكانى بإجراءات حازمة . وتطوير نظام التعليم بما يضمن توفير التعليم الأساسي

للجميع ورفع مستوى التعليم الفني والجامعى وإنشاء مراكز متقدمة للبحوث والتعليم العالى للنخبة المتفوقة ، مع ما يتطلبه كل ذلك من دراسات تفصيلية دقيقة يتبعها إجراءات صارمة قد لا يكون لها شعبية كبيرة فى بادىء الأمر .

منهج الإصلاح الشامل

أستطيع أن أقول عن اقتناع كامل إن الدول التى نجحت حتى الآن فى مواجهة أوضاع مشابهة لأوضاعنا الاقتصادية هى التى توافرت لها العناصر الآتية:

(١) حكومة لديها الإرادة السياسية والقدرة السياسية على السير فى الإصلاح لفترة طويلة.

(٢) جهاز إدارى قادر على اتخاذ إجراءات الإصلاح وراغب فى تنفيذها بجدية .

(٣) جهاز إعلامى يكشف للناس خطورة الاستمرار دون إصلاح جذرى ويقنعهم بضرورة السير فى هذا الإصلاح وقبول التضحيات المصاحبة له.

(٤) برنامج شامل لتصحيح الأوضاع الاقتصادية والمالية مدروس بعناية.

(٥) خطة تمويل متكاملة تعتمد على زيادة الموارد الذاتية (الادخار المحلى) وزيادة الموارد الخارجية من مصادر متعددة تمكنّ الحكومة من التنفيذ ومن تحقيق نتائج إيجابية تساعدها على الاستقرار، مع الاتفاق حول هذه الخطة مع مصادر التمويل الخارجى الرئيسية بما يجعل لها مصلحة فى نجاحها.

وقد شملت برامج الإصلاح التى اتبعتها هذه الدول على اختلاف أنظمتها

خطوات متشابهة تم تنفيذها دون تباطؤ وطبقا لجدول زمنى معروف، وكان العامل المشترك فى هذه الخطوات هو ضرورات الاستقرار الاقتصادى التى تتمثل فى:

(١) اتباع سعر صرف واقعى وموحد للعملة الوطنية.

(٢) السماح بسعر فائدة سنوى على المدخرات لا يقل عن معدل الارتفاع السنوى للأسعار، وفى هذا حفظ لقيمة الأموال وتشجيع للادخار، بعكس ما يعتقد الناس خطأ بأنه إثراء بلا سبب ورباً غير مشروع (فنحن نتكلم هنا عن النقـــود الورقية فى عصر التضخم ، وليس الذهب والفضة فى عصر ثبات الأسعار)

(٣) تحرير الواردات والصادرات من القيود الكمية، واستخدام الرسوم الجمركية وسعر الصرف الواقعى كوسيلتين أساسيتين للحد من الواردات.

(٤) تقليص الإنفاق الحكومى ورفع كفاءة الأجهزة الحكومية وقدرتها على توجيه الاقتصاد القومى والتدخل الذكى فى إدارته.

(٥) السماح للسوق بتحديد أسعار السلع والخدمات، مع حماية القطاعات الفقيرة فقط من أثر ارتفاع الأسعار.

(٦) إصلاح أوضاع القطاع العام بحيث يعتمد بالتدريج على التمويل الذاتى ويتحرر من تدخل الحكومة وحمايتها.

(٧) توفير ظروف انطلاق القطاع الخاص حتى يمكنه منافسة الواردات بل والتصدير فى أوضاع تسمح له بالمنافسة الناجحة.

وقد اختلفت بالطبع درجة النجاح طبقا لمدى الإصلاحات المتبعة

واستمراريتها وحال دون النجاح فى بعض الأحوال التراجع فى الخطوات المتخذة نتيجة ضغوط سياسية داخلية، كما حال دونه فى حالات أخرى تدخل عوامل خارجية مثل تدهور قيمة سلع معينة تعتمد الدولة على تصديرها أو انكماش أسواق مهمة لها فى الخارج أو انخفاض غير متوقع فى مصادر التمويل الخارجى.

إذا اتبعت الحكومة خطا واضحا فى الإصلاح الشامل التزم به جميع أعضائها، وهيأت له الرأى العام الذى يفهمه ويتقبل تضحياته، وواجهت مسألتى السكان والتعليم بحزم وجدية ، وشارك الشعب فى ذلك بسلوك جديد يتسم بالالتزام والتفاؤل بالمستقبل، يمكن ولاشك العمل على تنفيذ برنامج للإصلاح الاقتصادى طبق خطط درستها الحكومة الحالية وهى جاهزة للتنفيذ فى معظمها وسوف يحتاج تنفيذها بالكامل إلى عدد قليل من السنين يتم فيه تدريجيا تخليص الاقتصاد المصرى من القيود الثقيلة التى تُكبله، على أن يتم ذلك بالاتفاق مع مصادر التمويل الخارجى (العالمية والعربية والثنائية) بشروط تساعد الدولة على التنفيذ السريع والناجح.

فى هذا البرنامج ينبغى أن تعطى أولوية لإعادة الاستقرار المالى الداخلى بما يؤدى بعد فترة وجيزة لا يمكن تفاديها ترتفع فيها الأسعار بصورة كبيرة إلى انخفاض معدل الأسعار بعد ذلك (مع قبول الانكماش المؤقت فى الاقتصاد الذى ينجم عن هذا التحول). كذلك ينبغى أن تعطى أولوية لاتباع وسائل محددة لتخفيف الأثر السلبى للإصلاح على القطاعات الفقيرة عن طريق إبقاء الدعم للسلع والخدمات الضرورية لهذه القطاعات فقط وفتح مجالات العمل فى فرص جديدة أمامها. ومع هذه الضمانات يمكن أن يستهدف الإصلاح تدريجياً تحقيق الخطوات التالية طبق جدول زمنى يتسم بالجدية والواقعية معا.

خطوات لا بد منها

أمامنا لإصلاح الأوضاع الاقتصادية خطوات لا بد منها:

(١) تخفيض عبء الدين الخارجي بدرجة كبيرة، وقد تم بالفعل الاتفاق على إلغاء بعض الديون ويبقى الاتفاق على إلغاء جزء آخر، وإعادة جدولة الباقي على فترة طويلة مع تأجيل دفع الفوائد لأطول مدة ممكنة. وقد أبدت المصادر الدائنة الثنائية استعدادها لذلك بعد اتفاق مصر مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي حول برنامج الإصلاح الاقتصادي.

(٢) توحيد سعر الصرف على أساس واقعي، وسوف يؤدي هذا بالطبع إلى زيادة أسعار السلع المستوردة مقومة بالجنيه مما يعطي فرصة أكبر للإنتاج المحلي سواء في السوق الداخلية أو في التصدير.

(٣) إطلاق حرية البنوك في تحديد سعر الفائدة مما يشجع على الادخار وتحويل الودائع الدولارية إلى ودائع بالجنيه، ويحد أيضا من المبالغة في انخفاض قيمة الجنيه بالنسبة للعملات الأخرى.

(٤) قصر الدعم الحكومي على استهلاك السكان الفقراء وفي حدود الضرورة مع جعله دعما ظاهرا للجميع بحيث تباع كل سلعة وخدمة طبقا لسعرها الاقتصادي ويمنح تخفيض أو تعويض لمن لا يجاوز دخلهم حدا معينا.

(٥) التخلص من العمالة الزائدة والمعطلة للإنتاج، مع تعويض العاملين المسرحين ومساعدتهم في بدء نشاطات جديدة خاصة في ميادين الخدمات والصناعات الصغيرة وإصلاح الأراضي الزراعية واستزراعها.

(٦) إعادة النظر فى التشريعات والتنظيمات القائمة، وقيام كل وزارة بمراجعة المشروعات والقرارات الخاصة بها بعقلية جديدة تستهدف الإبقاء فقط على الحد الأدنى من القيود التى تبررها مصلحة عامة حقيقية ويمكن تطبيقها فعلا.

(٧) إصلاح أوضاع القطاع العام بتحريره من الإدارة الحكومية ومعاملته كالشركات المساهمة الخاصة، بعد إعادة هيكلة الوحدات غير الناجحة بالأصول المحاسبية السليمة أو تقييم أصولها فى شكل أسهم تطرح كلها أو بعضها لمساهمة الجمهور.

(٨) زيادة فرص العمل فى القطاع الخاص الذى لا بد أن ينطلق فى ظروف الاستقرار الاقتصادى مع توفير الائتمان فى الحدود الكلية السليمة ورفع القيود غير اللازمة وضمان حرية المنافسة.

(٩) تحرير التجارة الخارجية تدريجيا من القيود الكمِّية التى تتمثل فى حظر الاستيراد أو التصدير، مع فرض ضريبة على المبيعات وضريبة إضافية على استهلاك السلع غير الضرورية.

(١٠) زيادة كفاءة جهاز الضرائب وجهاز الجمارك من حيث نظم العمل ونوعية العاملين كمقدمة لإصلاح الجهاز الإدارى بصورة جذرية لا بد أن تؤدى إلى تخفيض الأعداد ورفع الأجور.

(١١) الإصلاح الهيكلى لكل قطاع من قطاعات الإنتاج والخدمات فى ظل الإصلاح الإجمالى للاقتصاد القومى على ألا يتخذ أى قرار إلا بعد الدراسات الفنية المفصلة لكل قطاع وكل مشروع (وبعضها تم إعداده وجاهز للتنفيذ).

(١٢) إنشاء أوعية جديدة للاستثمار فى إطار سوق مالية أقوى كثيرا من السوق الحالية يتم فيها تحويل ودائع المصريين والعرب بالعملات الأجنبية إلى مساهمات بالجنيه فى مشروعات إنتاجية قائمة أو جديدة، مع إنشاء صندوق دولى للاستثمار فى مصر تطرح أسهمه للاكتتاب العام ويسمح بمشاركة مؤسسات دولية فيه.

(١٣) توثيق العلاقات مع الدول العربية وغيرها من أجل فتح فرص العمل للمصريين بالخارج وفرص تسويق المنتجات المصرية فى الأسواق الأجنبية.

لقد تمكنت دول سارت على مثل هذا الدرب من الحصول على إعفاءات من ديون خارجية وعلى تمويل كبير بشروط معقولة مما ساعدها على التنفيذ بقدر ضئيل من الآثار الاجتماعية غير المستحبة.

وأنشأ بعضها «صندوقا اجتماعيا» تم تمويله بالعملة المحلية مقابل معونات خارجية وذلك لتمويل مشروعات عامة وخاصة قصد منها خلق فرص عمالة جديدة وتخفيف الأثر على المتضررين من الإصلاح الاقتصادى. وقام البنك الدولى بناء على طلب هذه الدول بالمساعدة فى إعداد الدراسات التفصيلية اللازمة.

ولاشك فى أن الفرص المتاحة أمام مصر كبيرة بفضل سياستها الخارجية الحكيمة. يبقى فقط أن تختار لنفسها طريقا واضحا للإصلاح الداخلى الشامل. وتسير فيه بجدية، متعاونة بقدر الإمكان مع المؤسسات المالية العالمية التى تصغى إليها مصادر التمويل الأخرى. ولن يكفى فى هذا دور الدولة وإن كان توجهها نحو الإصلاح الشامل أمرا أساسيا، وإنما يجب تكملته

بالمشاركة الشعبية البناءة من أجل مصر الغد التى لا يجوز لأبناء هذا الجيل التخلى عنها فى عالم تشتد فيه المنافسة ويقتصر فيه الأمل على من يغيرون ما بأنفسهم ويتحملون الثمن.

٤

الإصلاح الاقتصادى - معناه وأعباؤه والشروط اللازمة لنجاحه (*)

تحاول مصر منذ فترة التوصل إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولى حول «برنامج للاستقرار الاقتصادى»، وإلى اتفاق مع البنك الدولى حول «برنامج للإصلاح الأساسى» (أو ما يسمى أحيانا بالتكيف الهيكلى) للاقتصاد المصرى. وقد تم الاتفاق المبدئى حول أسس هذين الاتفاقين وينتظر إقرارهما من جانب المؤسستين فى الأسابيع القليلة القادمة. فما هو معنى الاستقرار والإصلاح المنشودين؟ وما هى أهميتهما وضرورتهما؟ وكيف تستطيع مصر وقد اختارت السير فى هذا الطريق أن تتخطى المصاعب الاقتصادية الهائلة التى تواجهها وأن تنجح فى الانطلاق نحو معدلات عالية من النمو؟ هذه هى الأسئلة التى أحاول الإجابة عليها بأسلوب مبسط، فى ضوء التجارب العملية للدول الأخرى التى أتابعها بحكم عملى اليومى، وليس بناء على مذاهب أو نظريات مما شغلت الدول النامية أنفسها به دون طائل فى العقود الأربعة الماضية.

وأول شىء يجب أن يعرفه القارئ هو أن الاقتصاد المصرى فى وضعه الحالى ما زال يعانى لأسباب كثيرة من عجز شديد مزمن فى الموازين الأساسية التى تتحكم فيه، أى أن هناك اختلالا يستدعى العمل على إعادة التوازن فى هذه الموازين بما يحقق قدرا كبيرا من الاستقرار فى الأوضاع الاقتصادية: هناك عجز كبير فى «الموازنة العامة» للدولة بمعنى أن الحكومة

(*) نشر هذا المقال فى مجلة «المصور» القاهرية فى ٢٦ أبريل ١٩٩١، قبيل الاتفاق بين مصر وكل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى على برنامج الإصلاح الاقتصادى.

تنفق كل سنة أكثر كثيرا من دخلها .وهناك عجز كبير فى «الميزان التجارى» بمعنى أن الدولة، أو بالأحرى المجتمع ككل، يستورد من الخارج أكثر كثيرا مما يصدر إليه وهناك إختلال كبير فى «ميزان المدفوعات» بمعنى أن مجموع المبالغ التى ينبغى تحويلها إلى الخارج نتيجة التعامل الاقتصادى معه يزيد كثيرا عن مجموع المبالغ التى تأتينا من الخارج، ويصطحب ذلك طبعا عجز شديد فى «حساب المعاملات الجارية ».

ومن شأن هذا كله أن تتأخر الدولة فى سداد المبالغ المستحقة عليها فى الخارج أو التى ينبغى تحويلها إلى الخارج وأن تزداد صعوبة الحصول على العملات الأجنبية، وأن تبالغ الحكومة فى الاقتراض وفى إصدار النقود الجديدة ويترتب على ذلك استمرار ارتفاع الأسعار (التضخم) وانخفاض قيمة الجنيه المصرى الحقيقية بالنسبة للعملات الأخرى. فهذه كلها أعراض طبيعية؛ لاختلال الموازين الاقتصادية الأساسية فى الدولة.

- المقصود ببرنامج الاستقرار الاقتصادى هو اتباع خطوات وسياسات محددة بقصد القضاء تدريجيا على العجز فى هذه الموازين أو على الأقل إبقاء العجز فى حدود ضيقة يمكن التحكم فيها. ويأتى الاتفاق مع صندوق النقد الدولى فى شكل خطاب من الحكومة توضح فيه الخطوات التى اتخذتها والتى تنوى اتخاذها فى المستقبل بهدف تخفيض نسبة العجز فى الموازنة العامة إلى الناتج المحلى الإجمالى، وهى نسبة عالية جدا فى حالة مصر، وبهدف السماح بأسعار واقعية للعملة المحلية وللفائدة على الودائع المصرفية، بما يؤدى إلى الاستقرار بعد ذلك فى أسعار السلع والخدمات أى فى معدل التضخم؛ أى أنه التزام من الدولة، من واقع مصلحتها الذاتية واقتناعها، بالعمل على إعادة الاستقرار والتوازن بقدر الإمكان فى الأوضاع الاقتصادية

الكلية ، وتحصل الدولة مقابل ذلك من الصندوق على تحويلات بالنقد الأجنبى فى شكل شرائح يتم تحويلها كلما تم تنفيذ ما تعهدت الحكومة باتخاذه من إجراءات محددة. وأهم من ذلك يعتبر الاتفاق مع الصندق علامة على أن الدولة تسير فى طريق سليم فى سياستها الاقتصادية مما يساعدها فى التعامل الدولى مع الأطراف الأخرى.

والذى يحدث عادة عندما يتم مثل هذا الاتفاق أن ترتفع فى بادئ الأمر أسعار السلع المستوردة بل وكل ما كان يباع بأقل من تكلفته الحقيقية وأن تنخفض قيمة العملة الوطنية إلى مستوى يصل إلى أو يقترب من مستواها فى السوق غير الرسمى، ويحدث أيضا أن ترتفع أسعار الفائدة على الودائع بما يتعدى معدل التضخم فى الدولة، إلا أنه ما إن تسود الواقعية فى هذه الأسعار الأساسية حتى يبدأ الاستقرار فى تحقيق مزاياه فينخفض معدل التضخم بشكل كبير، ويتمتع سعر العملة بشيء من الثبات ، ثم تتجه أسعار الفائدة إلى الانخفاض/

وفى هذا الإطار من التحرك نحو الاستقرار الاقتصادى يأتى دور البنك الدولى فى مساعدة الدولة فى الإصلاح الأساسى لاقتصادها . ويتم هذا الإصلاح عن طريق تحرير الاقتصاد من العوائق التى تواجه حركة عناصر الإنتاج والتى تعرقل المنافسة المحلية والأجنبية، وعن طريق خلق الحوافز الحقيقية فى الاقتصاد التى تشجع الاستخدام الرشيد للموارد المتاحة للدولة، مع تقوية المؤسسات المسئولة عن رسم السياسات الاقتصادية وعن إدارة الاقتصاد الوطنى، بما فى ذلك مؤسسات القطاع المالى والمصرفى، وتصحيح أوضاع القطاع العام، وتشجيع القطاع الخاص إلى أقصى حد ممكن. وحتى يأتى هذا التصحيح بآثاره الإيجابية لا بد أن يعمل به فى إطار من الاستقرار

الاقتصادى السابق شرحه، وفى تتابع سليم ومدروس بدقة بين الإجراءات التى يتم اتخاذها . كما أن مدى هذا التصحيح يتوقف على مدى خطورة الأوضاع . فكما هو الحال فى المتاعب الصحية للإنسان، كلما تأخر العلاج كلما أصبح من الضرورى أن يكون مداه أبعد وأشد وطأة. وبمجرد التخلص من الاختلالات الرئيسية فى الأسعار تبدأ استجابة الاستثمارات (التى ينخفض معدلها عادة عند البدء فى التصحيح) فتزداد عوائدها وترتفع معدلاتها . ويتعين أثناء ذلك أن تعمل الحكومة على تقوية هذه الاستجابة عن طريق سياسات محددة تتعلق بتيسير حركة عناصر الإنتاج ، وتشجيع استخدام تدفقات رأس المال الخاص، المحلى والأجنبى، بما فى ذلك تقوية الأجهزة المسئولة عن تعبئة المدخرات وتوظيفها، مع تحرير التجارة الخارجية بالتدريج. كما ينبغى أيضا فى إطار تطبيق هذه الإصلاحات مراعاة التخفيف عن طريق برامج الضمان الاجتماعى وقدر محدود من المساعدة لأكثر الناس استحقاقا للدعم فى استهلاك المواد الأساسية. وتيسيرا لذلك يقوم البنك الدولى بتقديم قروض متتابعة سريعة الصرف تمكن الدولة من السير فى خطوات الإصلاح، وهى القروض التى تسمى بقروض التصحيح أو التكيف الهيكلى.

وواضح أنه بينما يستهدف الاستقرار الاقتصادى الذى يتفق عليه مع الصندوق مجرد إعادة التوازن إلى الاقتصاد ككل، فإن التصحيح الهيكلى يذهب إلى أبعد من ذلك إذ يستهدف تحويل الاقتصاد الوطنى من توازن إلى آخر أكثر تشجيعا على الانطلاق وعلى الاستخدام الأكفأ للموارد . لكن المهم أن تعرف الدولة كيف تنفذ بنجاح برنامج الإصلاح، وأن تتفادى الأخطاء التى وقعت فيها بعض الدول الأخرى التى سارت فى هذا الطريق وفشلت مع ذلك فى تحقيق النتائج المطلوبة.

لقد اتبعت أكثر الدول النامية برامج للاستقرار الاقتصادى والتصحيح الهيكلى نجح بعضها وفشل بعضها الآخر، فما هى عوامل النجاح وكيف تستفيد مصر، وهى من آخر الدول التى تتبع هذا الطريق ، من تجارب الدول التى سبقتها إليه؟

تدل التقارير والدراسات التى أعدها البنك الدولى على أن معيار النجاح والفشل فى تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى يتوقف على عدد من الحقائق يمكن تلخيصها فيما يلى:

(١) إن تحقيق التنمية بشكل متصل وقابل للاستمرار هو أمر معقد ومتعدد الجوانب لا يتوقف كما كان يعتقد فى الماضى على مجرد تراكم المدخرات ثم استثمارها، أو على اتباع خطة مركزية محكمة يتم تنفيذها بعناية. فلا بد أولا من توافر ضمانات أساسية فى النظامين الاقتصادى والسياسى: لا بد أن يتمتع النظام الاقتصادى بقدر كاف من الثبات والاستقرار فى أوضاعه الإجمالية، وأن يسمح للسوق بالتوصل إلى أسعار واقعية، بما فى ذلك أسعار الصرف والفائدة التى يجب أن تعكس القيمة الحقيقية للعملة الوطنية والمعدل الحقيقى للتضخم. ولا بد أن يتمتع النظام السياسى أيضا باستقرار حقيقى يمكن معه توقع الأوضاع فى المستقبل، وأن يقوم نظام الحكم ونظام التعامل على قواعد عامة وموضوعية يتم تطبيقها بكفاءة مما يشيع النظام والالتزام ويضمن سيادة القانون وحماية الملكية والمعاملات وسرعة البت فى المنازعات. ويفترض فى كل ذلك وجود حكومة تتمتع بالقدرة على تبنى السياسات المطلوبة وعلى تنفيذها، وبالكفاءة والنزاهة اللازمة حتى لا تتحول فى الواقع السياسات السليمة نظريا إلى خدمة المصالح المحدودة لمجموعات صغيرة من

المستفيدين وإلى ثراء القائمين على التنفيذ على حساب جماهير الشعب تحت شعارات براقة ومضللة في الوقت نفسه.

(٢) في إطار الضمانات الأساسية اللازمة لاستقرار الأوضاع الاقتصادية والسياسية، لا بد من الاهتمام بتنمية الموارد البشرية عن طريق الاستثمار في التعليم والصحة والتغذية، ليس بمجرد توفير هذه الخدمات وإنما بالعمل على توفيرها بالمستوى الذي يحقق فعلا زيادة الإنتاجية . ويستدعي هذا عادة إدخال إصلاحات جوهرية في نظم التعليم والخدمات الصحية بحيث يكون الاهتمام الأول بالتعليم الأساسي للجميع وبالصحة الوقائية. أما التعليم العالي والصحة العلاجية فيكون الاهتمام فيهما بالنوعية الممتازة، وهو ما لا يتحقق إلا إذا قُدمت هذه الخدمات بالمصاريف واقتصرت المجانية فيها على من يثبت عدم قدرتهم على الدفع فقط، مع اقتصار التعليم الجامعي في جميع الأحوال على الطلبة المتفوقين الذين يثبتون قدرتهم على استيعاب هذا التعليم بالمستوى المطلوب. كما يستدعي الاهتمام بالموارد البشرية في الدول المكتظة بالسكان، اتباع سياسات جادة للحد من معدل زيادة السكان بحيث لا تجاوز هذه الزيادة قدرة المجتمع على توفير الحياة المناسبة للمواليد الجدد ولا تجاوز بأي حال معدل نمو الدخل القومي في الدولة.

(٣) لا بد أن تشيع في النظام الاقتصادي حوافز حقيقية تنمّي روح المبادرة والتجديد. وتعتبر المنافسة أفضل وسيلة لهذا الغرض، مما يتطلب تطوير أسواق تنافسية في كل المجالات والاستجابة للمؤشرات التي تأتي من هذه الأسواق، بحيث يكون معيار الترقي والكسب هو نوعية العمل ومستواه قبل أي اعتبار آخر، وبحيث يتولى الأفراد والجمعيات والشركات بالتدريج

كثيـــرا من المســئوليات التى حملت الــدولـــة نفسها بها مما جاوز طاقتها المحدودة.

(٤) ويترتب على ذلك بالضرورة التوجه إلى الخارج فى تحرك الاقتصاد، وليس الانغلاق على الذات، أى الأخذ بنظام للتجارة الدولية يترك لقوى المزايا النسبية تقرير نماذج الاستثمار والإنتاج والتداول، فهذا هو الذى يحقق المنافسة الفعالة فى السوق المحلى ويفتح مجالات التصدير، بمعنى آخر يجب أن تتجه مصر إلى إنتاج ما يمكن بيعه تنافسيا فى الخارج، أى إنتاج كل ما يكون لمصر ميزة نسبية فى إنتاجه، سواء من حيث نوعيته أو سعره، بدلا من محاولة إنتاج كل شىء إحلالا للواردات بصرف النظر عن السعر والنوعية. فسياسة الإحلال محل الواردات التى اتبعتها مصر ودول نامية كثيرة قد فشلت فى معظم التجارب حيث أدت فى الواقع إلى زيادة الاعتماد فى النهاية على الواردات (من السلع الرأسمالية والوسيطة) مع توفير الدعم الضمنى لهذه الواردات الأجنبية عن طريق سعر الصرف غير الواقعى للعملة والإعفاءات الجمركية، فى الوقت الذى يتم فيه تشغيل الصناعة المحلية بأقل كثيرا من طاقتها بسبب نقص العملات الأجنبية. كما أن سياسة إحلال الواردات هذه قد أدت إلى تردى مستوى المنتج المحلى بسبب الحماية وعدم المنافسة . وتفيد تجربة دول أخرى قامت بالإصلاح بضرورة أن يأتى تحرير المبادلات التجارية مع (وليس بعد) تحرير سوق المال، وأن يأخذ تحرير التبادل التجارى صورة إلغاء القيود الكمية على الوادرات والصادرات، وتخفيض معدل الرسوم الجمركية إلا على الكماليات المستوردة. ولا بأس من حظر استيراد الكماليات بشرط أن يكون من غير الممكن إنتاجها محليا (حتى لا

يتحول القطاع الخاص إلى إهدار الموارد فى إنتاجها) وأن يكون من الممكن التحكم فى تهربها.

(٥) للدولة دور رئيسى فى توفير المناخ الذى يسمح للحوافز الاقتصادية بأن تولّد استجابات مهمة وذلك عن طريق السياسات التى تتبعها والقواعد التى تشرعها وتطبقها. ويستدعى ذلك قيام الدولة بأوجه النشاط التى يكون لها فيها مزايا نسبية، وعدم تدخلها فى أوجه النشاط التى ليس لها فيها هذه المزايا إلا عند الضرورة. فالتوسع فى تدخل الدولة فى مجال الإنتاج مع إمكان قيام القطاع الخاص به ليس له مبرر اقتصادى وكثيرا ما يعجز حتى عن تحقيق فوائده الاجتماعية. واستمرار هذا التوسع دون توافر المزايا النسبية للإنتاج الحكومى معناه فى النهاية خسارة القطاع العام وتفاقم العجز فى الموازنة العامة للحكومة. والأدهى من ذلك أنه يؤدى عادة إلى تخلف الدولة عن أداء وظائفها الأساسية. وتكون النتيجة أن يشيع الفساد والاستهتار وينهار مستوى الخدمات العامة، على ما هو معروف فى الدول التى اتبعت هذا الطريق. المهم إذن أن يُبنى القرار حول ما إذا كان للدولة أن تقوم بنفسها بنشاط معين على اعتبارات الرشادة والكفاءة وليس على أسس عقائدية، فليست هذه مسألة عقيدة أو شعارات، إنما هى مسألة نجاح أو فشل فى المعاملات الاقتصادية. من الواضح أن الدور الرئيسى للدولة يكمن قبل كل شىء فى توفير الأوضاع التشريعية والتنظيمية والإدارية والقضائية التى تسمح بمباشرة النشاط الاقتصادى على نحو يضمن المنافسة السليمة والاستمرارية والكفاءة. ويكمن دور الدولة بعد ذلك فى التأكد من توافر استثمار كافٍ وكفء فى الخدمات العامة والصناعات الأساسية كالنقل والمواصلات والطاقة والكهرباء وأنظمة الرى الكبرى، حتى إذا اقتضى الأمر أن تظل هذه

جميعا فى يد القطاع العام . وفيما عدا ذلك يجدر أن يتم تدخل الدولة على أسس عملية محضة حسب الحاجة وبشرط ألا يكون هذا التدخل بصفة عامة معاديا للقطاع الخاص ولسوق التعامل، بل يستجيب لمؤشرات السوق إلا فى الأحوال التى يكون فيها من اللازم تصحيح الفشل الناجم عن السوق نفسه (كالحد من الاحتكار ومن التلاعب فى الأسعار وضمان توافر الخدمات الاجتماعية الأساسية والمحافظة على البيئة والأمن) . وتخطئ الدولة عادة إذا تدخلت لمساعدة الصناعات التى تفشل لأسباب تجارية بعد سنوات من الحماية، فإن من شأن ذلك استمرار الخسارة وتحمل الدولة لها إلى ما لا نهاية. وإنما ينبغى أن يكون دعم الدولة للصناعة إن لزم محدودا بفترة معينة وطبقا لقواعد عامة لها مبررات واضحة، دون خلق بيئة يسود فيها الإتكال على الحماية والدعم . فلا شك أن تدخل الدولة فى هذا المجال يؤدى إلى نشوء مصالح تعمل على إطالة أمد هذا التدخل بعد زوال مبرراته، ويؤدى نجاح كل مجموعة مستفيدة إلى ظهور مجموعات أخرى حتى تشيع الأنشطة غير الإنتاجية وينتشر الفساد.

(٦) ولا تعنى الاستجابة للسوق أو مصادقة السوق (بدلا من معاداته) العودة إلى مبدأ «دع الأمور تجرى فى أعنّتها» أى عدم تدخل الدولة فى شئون الاقتصاد. فالاستجابة للسوق تعنى فى مفهومنا دورا مهما وفعالا للدولة يتمثل فى التدخل الذكى عن طريق اتباع السياسات الاقتصادية والمالية المناسبة، وتنفيذ مشروعات البنية الأساسية التى تخدم التنمية ، وتوفير الخدمات الاجتماعية الضرورية (الأمن والتعليم والثقافة والصحة والتغذية) بالمستوى الذى يحقق مستلزمات التقدم الإنسانى، وأن توفر لهذه الأغراض القواعد الواجبة الاتباع والمؤسسات القادرة على التنفيذ. أى إن المطلوب هو

إصلاحات جذرية فى المؤسسات التشريعية والقضائية والتنفيذية التى تعمل جميعا لتحقيق سياسات وبرامج ومشروعات الدولة لزيادة النمو وتخفيض الفقر. لكن مصادقة السوق تعنى أيضا أن تتفادى الدولة بقدر الإمكان القيام بنفسها بالعملية الإنتاجية إذا كان من الممكن قيام القطاع الخاص بها، ويصدق الشىء نفسه على عمليات التبادل التجارى. فقد أثبتت التجربة أن القطاع الخاص أكثر كفاءة على القيام بالإنتاج والتجارة، وإذا كان لذلك آثار سلبية فيمكن للدولة الحد من هذه الآثار إذا ركزت جهودها على التنظيم والإشراف وضمان حرية المنافسة ثم ضمان تحصيل الضرائب. وإذا كان ابن خلدون قد خلص إلى هذه الحقيقة منذ قرون عديدة فى «المقدمة» الشهيرة فقد أثبتت تجارب القرن العشرين صحتها إلى حد كبير. وليس المقصود هنا إعادة العمل بالنظام الرأسمالى الصرف بعيوبه المعروفة وإنما الجمع بين الإدارة الاقتصادية السليمة من جانب الدولة واستنفار المبادرات الخاصة فى عمليات الإنتاج عن طريق تشجيع الادخار وتحرير الاستثمار والتجارة.

(٧) ولا يكفى توفير النظام الذى يسمح بانطلاق القوى الكامنة فى الاقتصاد، بل ينبغى التأكد من أن النمو الاقتصادى سوف يؤدى إلى تحسين أحوال الأغلبية الفقيرة. ولا شك أن تحقيق معدلات عالية للنمو الذى يستغل المزايا النسبية فى اقتصاد الدولة سوف يساعد على القضاء على الفقر، لكن هذا لا يكفى فى ذاته. فمن واجب الدولة التأكد من إتاحة الفرص لأكبر عدد ممكن من الناس للاستفادة من هذا النمو عن طريق تشجيع الاستثمارات التى تعتمد على العمالة الكثيفة، وعن طريق توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية بما فى ذلك التعليم والتدريب الفنى بالمستوى الذى يكفل زيادة الإنتاجية. فقد أثبتت دراسات حديثة واسعة النطاق أن توفير البيئة

الاقتصادية والقانونية التى تسمح بخلق فرص عمل جديدة، وتحسين الخدمات العامة الأساسية هما أهم فى محاربة الفقر بصورة متواصلة من الدعم والإعانات المالية التى سرعان ما تتحول إلى حقوق مكتسبة يترتب عليها فى النهاية تثبيط الهمم وتفاقم العجز فى موازنة الدولة مما يؤديان إلى انخفاض الإنتاجية وزيادة الأسعار، إضرارا بالفقراء قبل الأغنياء.

وفى ظل هذه الحقائق السبع التى تؤيدها تجربة دول كثيرة يصبح من الضرورى اتباع برنامج للإصلاح الشامل يعتمد على خطوات واسعة وشجاعة وليس على إجراءات مترددة ومتباعدة، ويقوم على الاقتناع الشعبى وخاصة بين المثقفين بضرورته للتحرك السريع للاقتصاد فى اتجاه النمو بما يخدم المصالح الحقيقية للشعب. وقد رأت الحكومة فى مصر الاستمرار فى الاعتماد بصورة كبيرة على القطاع العام القائم فى معظمه بعد إدخال إصلاحات جوهرية فى أوضاعه. ورغم اقتناع البنك الدولى بأهمية تخصيص ملكية القطاع العام فى المجالات التى يمكن أن يتولاها القطاع الخاص بنجاح، فقد وافق على البرنامج الذى وضعته الحكومة والتزم بمساعدتها فى تطبيقه، فالهدف هو كفاءة الإنتاج وزيادة الإنتاجية وليس تخصيص الملكية فى ذاته ولكنه يحاول إقناع الحكومة بعد ذلك بالتدريج بناء على تجربتها ومصالحها بتحويل ملكية شركات القطاع العام إلى أعداد كبيرة من العاملين فيها وإلى المواطنين بصفة عامة كلما أثبتت المصلحة العامة فائدة ذلك. ومن المهم عندئذ أن يتم التخصيص بطريقة مدروسة بعناية حتى لا يتحول الأمر إلى مجرد تحويل الاحتكارات العامة إلى احتكارات خاصة لفائدة أعداد محدودة.

ومن الضرورى أن تستمر الدولة فى الإصلاح دون تباطؤ أو تراجع رغم الصعوبات والأعباء التى ينبغى تحملها حتى تتحقق النتائج الإيجابية. فليس

من الممكن تطبيق نظام للإصلاح الشامل دون أن يكون له تكاليف وأعباء كبيرة خلال السنوات الأولى لتطبيقه، لكن هذه أيسر كثيرا من الثمن الفادح للاستمرار فى تأجيل الإصلاح رغم ضرورته . هذا مع العلم بأن البيئة الاقتصادية الدولية لها آثارها المهمة مما يتعين معه على الدولة، مع السير الحثيث فى برنامج الإصلاح، المحافظة على أفضل العلاقات الممكنة مع الدول ذات التأثير ومع المؤسسات المالية الدولية بما لديها من خبرة مقارنة وقدرة على تجميع التمويل اللازم من مصادره المتعددة.

٥

مصر فى مرحلة الانتقال (*)

تمر مصر بمرحلة انتقال متعددة الجوانب وسريعة الحركة سوف يتحدد بعدها مصيرها لفترة طويلة. وإذا كان التحول فى جانب واحد من أوضاع أى مجتمع يمثل مرحلة حرجة في تطوره، فإن تحول المجتمع المصرى من جوانب شتى وفى وقت واحد يمثل مرحلة شديدة الأهمية خاصةً وأنه يحدث فى وقت تتغير فيه أوضاع العالم ككل والمنطقة المحيطة بمصر بالذات . وتقتضى المرحلة الحالية قدرا كبيرا من الحكمة والمسئولية من جانب قيادات الدولة والمثقفين فيها، كما أنها تمثل أيضا فرصة جديدة لكى تعد مصر نفسها لدور أهم فى المنطقة أتاحته التغيرات المتعددة فى السنوات الأخيرة.

ولا يحتاج شرح التحول الذى يمر به المجتمع المصرى إلى إسهاب لأن مظاهره واضحة.. فمن الناحية الاقتصادية تتحول مصر تدريجيا من نظام تتحكم فيه الدولة فى عمليات الإنتاج والتوزيع إلى نظام تترك فيه هذه العمليات أساسا للقطاع الخاص ويكون دور الدولة فيه إرشاديا وحمائيا عند الضرورة بحيث تقوم الدولة برسم السياسات ومراقبة التنفيذ وتقدم الخدمات الأساسية مع توفير الظروف المناسبة للتقدم الاقتصادى والاجتماعى. ومن ناحية السياسة الداخلية يتحول نظام الحكم من النظام الشمولى الذى تتركز فيه السلطة الفعلية فى يد فرد أو عدد محدود من الأفراد إلى نظام تتعدد فيه المؤسسات التى تمارس سلطة الدولة. ومن ناحية السياسة الخارجية تتحول مصر والمنطقة المحيطة بها، بمعدل أبطأ، من حالة اللا سلام واللا حرب إلى حالة السلام والعلاقات الطبيعية فى وقت يتلاشى فيه بسرعة التنافس بين

(*) نشر بالأهرام في ١٦ سبتمبر ١٩٩٢

الدول الكبرى حول اكتساب نفوذ فى المنطقة (إلا فيما يتعلق بتأمين الإمدادات البترولية) وأصبح على دول المنطقة أن تسد الفراغ الناشئ عن ذلك بنفسها. ومن الناحية الثقافية والاجتماعية تشهد مصر تحولا ملحوظا من وضع كان فيه نموذج الدولة الحديثة (كما تطورت فى الدول المتقدمة) هو الهدف إلى وضع ما زال من غير الممكن تحديده فى ظروف البلبلة الفكرية السائدة ومطالبة بعضهم بالعودة إلى نمط الدولة الدينية ، مع سذاجة شديدة فى تصور نتائج هذا التحول وخلط في فهم أبعاده.

وبالرغم من أن المشكلة الاقتصادية تحظى في الوقت الحاضر بالاهتمام الأكبر، إلا أنها ليست أصعب وليست أهم التحولات السابق ذكرها . كما أن كل هذه التحولات ترتبط ببعضها ويؤثر كلٌ منها فى الأخرى. ويبدو التحول الاقتصادى الذى يتم الآن أمرا ضروريا، وهو تحول تسير فى مثله كل الدول التى بالغت فى الماضى في التوسع فى دور الحكومة فى النشاط الاقتصادى. وقد اتخذت الحكومة فى مصر إجراءات مهمة فى إصلاح الأوضاع الاقتصادية الإجمالية ويبقى توفير أنسب الظروف لزيادة الاستثمارات حتى يحقق هذا الإصلاح الاقتصادى نتائجه. وقد أثبتت دراسات كثيرة أنه متى توافرت ثلاثة عناصر فى دولة ما زاد وفود الاستثمارات إليها خلال سنوات قليلة ؛ وهذه العناصر هى:

الاستقرار السياسى، والسياسات الاقتصادية الإجمالية السليمة (الاستقرار الاقتصادى) ، والقرب من أسواق كبيرة..

كما أنه من المعروف أن زيادة الاستثمارات تحتاج إلى رأسمال، وعمالة، ونظام للتعامل يطمئن فيه المستثمرون على حقوقهم، ومناخ عام يتسم بالاستقرار.

ولا شك فى أن هناك رأس مال مصريا كبيرا يمكن استثماره داخل مصر، بدليل أن أفرادا قلائل نجحوا منذ سنوات في تجميع مليارات الجنيات فيما عرف بشركات توظيف الأموال، وبدليل أن الودائع لدى البنوك المصرية تبلغ مليارات الجنيهات والدولارات غير أموال المصريين فى الخارج. كما أن هناك بالطبع رأس مال عربياً وأجنبياً يبحث عن مواقع مناسبة للاستثمار . لكن المطلوب هنا هو فتح المجال أمام الأجهزة الخاصة القادرة على تشغيل هذه الأموال دون مزاحمة من القطاع العام أو مضايقة من الأجهزة الرسمية بل وفتح المجال أمام المساهمة فى وحدات القطاع العام وتملكها بالكامل. ويمكن أن تلعب سوق المال بعد إعادة تنظيمها الآن دورا كبيرا في توجيه رءوس الأموال نحو الاستثمار كما ينتظر أن يقوم الجهاز المصرفى أيضا بدور أكثر نشاطا فى هذا المجال، كما يمكن أن يقوم الجهاز الدبلوماسى بدور فى الاتصالات المستمرة بالشركات العملاقة وتشجيعها على الاستثمار في مصر وأن تستفيد مصر بدرجة أكبر من أنشطة المنظمات الدولية فى مجال تشجيع الاستثمار.

أما العمالة فالمقصود بها توافر العمال المؤهلين والمدربين فى ظل أوضاع قانونية تدفع إلى الالتزام فى مواقع العمل . ولا ينبغى أن نفترض أن العمالة ليست مشكلة ما دام عندنا كل هؤلاء العاطلين، فالأمر يحتاج إلى مراجعة أساسية لنظام التعليم ولقوانين العمل، علينا أن نتأكد أن التعليم يؤدى فعلا إلى تخرج العاملين المؤهلين جيدا لأنواع العمل المطلوبة، وأن قوانين العمل تضمن بالفعل الالتزام والانضباط والمرونة الكافية فى قرارات التشغيل والترقية والجزاء الرادع للإهمال والفساد، فى الوقت الذى تضمن فيه الحماية والمكافأة للعامل المجتهد.

أما نظام التعامل فهو لا يحتاج فقط إلى مراجعة شاملة للقوانين واللوائح المنظمة للإنتاج والتجارة في مصر بهدف التبسيط وإلغاء المعوقات الإدارية ووضع حد لتدخل الموظفين الحكوميين غير المبرر فى قرارات المستثمرين وأنشطتهم، إنما يحتاج أيضا إلى أجهزة تضمن تنفيذ القوانين واحترامها الفعلى من جانب الجميع واحترام الملكية والوفاء بالعقود والالتزام بالمواعيد كما يحتاج إلى طرق ميسرة لتسوية المنازعات دون فساد أو تأخير ، وإلى أجهزة قوية للإشراف على ما تقتضيه المصلحة العامة كما تحدد ذلك القوانين بصورة واضحة دون مغالاة تدعو إلى التحايل والفساد. أي إننا بحاجة إلى إصلاح قانونى وقضائى شامل لا بد أن يواكبه إصلاح إدارى حتى نلغى للأبد هذا العار الذي تتسم به البيروقراطية المصرية ونقضى على السمعة السيئة التى اكتسبتها عبر السنين.

أما الاستقرار الاقتصادي فقد تحقق جزء كبير منه ومن المتوقع أن تستكمل قريبا الخطوات التى تخفض العجز في الموازنة العامة بصورة أكبر مع ما يترتب على ذلك من انخفاض معدل التضخم. وقد انقضت تقريبا ظاهرة تحويل المدخرات المصرية إلى ودائع بالدولار بل تم تحويل كثير من الودائع الدولارية إلى ودائع بالجنيه ينبغى تشغيل جزء منها في مجال الاستثمار.

يبقى المجال الأصعب وهو مجال التحولات السياسية والاجتماعية والتى سوف يكون للتحول الاقتصادى تأثير عليها بغير شك ، إن سلبا أو إيجابا، طبقا لدرجة النجاح أو الفشل فيه.

ولقد شهدت مصر فى عهد الرئيس مبارك درجة من الانفتاح السياسى لم تعرفها منذ ثورة ١٩٥٢، ويظهر ذلك واضحا في تعدد الأحزاب وحرية

الصحافة رغم ما يشوب التجربة من قصور. ولا يزال أمام مصر خطوات كثيرة لاستكمال هذا التطور الإيجابى حتى يستقر حكم المؤسسات ويكون للأفراد حرية كاملة فى تكوين الأحزاب وإصدار الصحف والمجلات طبقا لحدود يرسمها الدستور . وواضح لمن يقرأ الدستور الحالى الذى صدر عام ١٩٧١ أنه يصف دولة مختلفة جدا عن مصر اليوم. وليس من مصلحة أحد أن تكون الدولة فى واد ودستورها فى واد آخر، بل الأنسب أن يتفق الدستور مع ما تم من تطور وما تطمح له مصر من استقرار كامل في أوضاعها الداخلية. غير أن تغيير الدستور ينبغى أن يسبقه نوع من الاتفاق الاجتماعى حول شكل الدولة التى يريدها المصريون. وإذا كان هناك من يريدون دولة دينية فإن هذا بالتأكيد ليس رأى الجميع، وينبغى على أصحاب هذا الاتجاه أن يصفوه بالتحديد حتى يعرف الناس ما ينتظرهم، وما إذا كان القصد أن ندخل القرن الحادى والعشرين بنظام للحكم يعطى سلطات مطلقة لمن يفترضون أنهم وحدهم على حق ويتجاهلون ما حققته الإنسانية من تقدم فى ميادين العلوم الاجتماعية ويتخبطون بعد ذلك فى تجارب من الفشل وفى مواجهات مع العالم الخارجى، على نحو ما حدث فيما أسموه بالجمهوريات الإسلامية فى دول غير بعيدة عنا. هذه مسألة فى غاية الأهمية يجب ألا تغيب عن أجهزة الإعلام والدعوة والتعليم التى تقوم بغير قصد بتقديم دعم قوي لهذا الاتجاه عن طريق ما تذيعه وتنشره حيث الخلط على أشده بين تعريف المسلمين بعباداتهم وهو أمر عظيم وبين الترويج لأنظمة فى الفكر والحكم عفى عليها الزمن.

فى خضم هذه التحولات تحسن مصر كثيرا إذ أعدت نفسها لدور رائد في هذه المنطقة التى تحتاج إلى تكتل اقتصادى جديد وإلى نظام أمنى جديد.

والملاحظ أنه رغم الحركة الكبيرة للعمالة المصرية فى دول عربية أخرى فما زالت حركة السلع ورءوس الأموال الخاصة، أى التجارة والاستثمار بين الدول العربية محدودة جدا وهامشية. ومع ضرورة دعم حركة العمالة التى تسهّل انتقال العاملين وتحمى حقوقهم ينبغى أن تستمر المحاولات الجادة لتحرير تبادل السلع والخدمات بين الدول العربية (بدءا بالدول التى بينها تقارب سياسى وثيق) على أمل أن يؤدى ذلك مستقبلا إلى إحياء السوق المشتركة التى اتفق على إنشائها عام ١٩٥٤ وما زالت بعيدة المنال. كما يمكن التفكير فى دور جديد للصندوق العربى للإنماء مثل تحويله إلى منظمة أشمل لتمويل الإنماء والاستثمار والتجارة برأسمال أكبر وقدرة على الاقتراض من الحكومات والأسواق المالية. ويمكن التفكير أيضا فى إنشاء منظمة أخرى من هذا القبيل لدول حوض البحر الأبيض تزيد من ترابط مصر الاقتصادى مع الدول العربية من جهة والدول الأوروبية من جهة أخرى. كما يجدر العمل على توثيق العلاقات الاقتصادية مع اليابان ودول جنوب شرقى آسيا.

وفى النهاية فإن أمام مصر أن تستعد للمشاركة بدور رائد فى نظام أمنى جديد للمنطقة تفرضه التطورات التى أدت إلى نهاية الحرب الباردة والأوضاع الجديدة فى منطقة الخليج وبروز دول جديدة في منطقة الشرق الأوسط.

ولا يعنى القيام بدور رائد فرض زعامة على دول مجاورة لها استقلالها وتطلعاتها ، وإنما يعنى دراسة المواقف بعمق واتخاذ المبادرات الواقعية التى تخدم مصالح مصر والمصالح الأوسع للأمة العربية. ويكفى القول أن هناك فراغا ينبغى ملؤه بتصور جديد حول مستقبل هذه المنطقة ودورها فى العالم. ولمصر في هذا المجال دور كبير يمكنها أن تلعبه بجدارة إذا هى سارت قدما فى تحولاتها نحو أوضاع أفضل، وعملت على التغلب على نواقصها النسبية

(معدلات الفقر والمديونية والأمية) عن طريق الاستغلال الأمثل لمزاياها النسبية (الموقع الاستراتيجي والثقل والاستقرار السياسي والتقدم النسبي في التعليم). وسوف تحسن مصر لنفسها وللمنطقة إذا غلبت فيها القوى التي تدفعها إلى المستقبل وتحضها على الاهتمام بالجوهر على القوى التي تشدها إلى الماضي وتشغلها بالمظاهر والقشور.

٦

حوار صحفى مع «عالم اليوم»- نوفمبر ١٩٩٢ *

الانفتاح كلمة لها سحرها فى اللغة لعربية المعاصرة..

لكن ما الذى يعينيه بالنسبة للتنمية الاقتصادية وكيف يمكن أن ينظم ليؤدى دورا فعلا لصالح الشعوب؟

ما هو دور الحكومة في تشجيع القطاع الخاص؟

ماهى الحوافز اللازمة للاستثمار الأجنبى وما هى عيوبه؟

ما هو دور الحكومات بالنسبة للاستثمارات الأجنبية؟

لماذا تتنافس الدول العربية فى الإعفاءات الضريبية لجذب رءوس الأموال.. وهل هذا في صالح هذه الدول؟

ما هى عناصر نجاح البورصة العربية المشتركة وإنشاء سوق مالية عربية مشتركة، وكيف تتنافس السوق العربية مع السوق العالمية؟

عشرات القضايا الاقتصادية الهامة في هذا الحديث الذى أجراه مراسلنا في واشنطن مع الدكتور إبراهيم شحاته نائب رئيس البنك الدولى.

★ الظروف الاقتصادية العالمية العربية تتغير الآن بشكل مؤثر، ومصادر الموارد المالية للدول النامية، وبصفة خاصة الدول العربية، تتغير أيضا.. ما هو الموقف الآن بالنسبة للاستثمارات الأجنبية الخاصة؟

- كثيرون يرون أن الاستثمارات الأجنبية الخاصة هى المجال الأوسع الآن لتدفق رءوس الأموال للدول النامية فى المستقبل القريب، باعتبار أن القروض التجارية لهذه الدول انخفض حجمها انخفاضا كبيرا بعد أزمة المديونية

---

* نشر جزء من هذا الحوار في عدد ٢ نوفمبر ١٩٩٢ من «عالم اليوم» التى تصدر بالقاهرة.

العالمية كما أن المساعدات الحكومية تجمدت عند حد معين ولا ينتظر أن تزيد زيادة كبيرة، بل إن البعض يتوقع انخفاضها نتيجة الأزمات في الميزانية فى بعض الدول الغنية.

★ **هل هناك تقدير لهذا الانخفاض؟**

- بالنسبة للقروض التجارية التي كانت في السبعينيات أكبر مجال لتدفق رءوس الأموال، تليها المساعدات الحكومية ثم الاستثمارات الخاصة، فإنها قد تلاشت كلية - نتيجة أزمة المديونية- بالنسبة لمعظم الدول النامية باستثناء القروض قصيرة الأجل التى تمول التجارة، والقروض لدول قليلة معظمها فى جنوب شرق آسيا. وقد وصل الانخفاض إلى مستوى ٨٠ فى المائة من حجمها السابق. وإن كان قد بدأ يتزايد الآن تدريجيا بأرقام ضئيلة لدول مثل المكسيك وتشيلى، ويسرى هذا الانخفاض أيضا على المساعدات الحكومية إذا أخذنا الأرقام الحقيقية ووضعنا التضخم في الاعتبار. وسوف نجد أنها لم تزد سوى ١ أو ٢٪ في السنوات الأخيرة.

ولهذا نجد أن المجال الذى يحتمل الزياة الكبيرة، وإن لم يكن بصورة مؤكدة، هو الاستثمار الأجنبى الخاص. ولكن المشكلة الآن أن كل الدول النامية ودول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتى السابق تتنافس على جذبها، ولم تعد هذه الاستثمارات كما كان الوضع تاريخيا وتقليديا قاصرة على عدد محدود من الدول كالبرازيل والمكسيك وكوريا الجنوبية وسنغافورة وهونج كونج وتايوان التي كانت جميعا تستقبل نحو ٧٠ ٪ من مجموع الاستثمارات الأجنبية فى الدول النامية. والواقع أن معظم الاستثمارات الأجنبية تتم أصلا بين الدول المتقدمة، وأكبر دولة مستقبلة حاليا لهذه الاستثمارات هى الولايات المتحدة ، وكانت البرازيل والمكسيك تستقبلان حوالى ٤٠٪ من إجمالى

الاستثمارات الواردة إلى الدول النامية والتى تمثل أقل من ٢٥٪ من مجموع تدفقات الاستثمارات الأجنبية فى العالم .

★ ما هو دور البنك الدولى فى هذا المجال؟

- إن البنك الدولى يشجع حركة زيادة الموارد المتاحة للدول النامية ومن بينها الاستثمارات المباشرة فى ظل تجمد أو انخفاض المصادر الأخرى، وخصوصا لأن للاستثمارات الأجنبية فوائد أخرى غير مباشرة إذا تمت فى ظروف مناسبة.

★ مثل..؟

- إنها لا تستجلب فقط رءوس الأموال ولكنها تستجلب الخبرة والتكنولوجيا والمعرفة بالأسواق الخارجية أيضا وقبل كل شىء الإدارة، وكلها تمثل عناصر المشروع الناجح ، ولها في العادة أثر يتجاوز المشروع ويشمل اقتصاد الدولة ككل سواء من حيث التقليد أو من حيث تخريج أفراد تمرنوا وتدربوا داخل المشروع ويمكن أن يفيدوا مشروعات أخرى..

★ هل للاستثمارات الأجنبية عيوب؟

- طبعا يمكن أن يكون لها بعض الآثار السلبية.. إذا استبعدنا النواحى السياسية، فإن المشروع الأجنبى إذا نجح ستكون له أرباح كبيرة تحولّ عادة إلى الخارج وقد يمثل هذا عبئا على ميزان المدفوعات فى المستقبل إذا كان المشروع لا يصدّر منتجاته. ولكن الدول التى تنجح فى استقطاب الاستثمارات الأجنبية تنجح عادة فى توجيه جزء من هذه الأرباح على الأقل إلى إعادة الاستثمار داخل الدولة، وبالتالى تخفف من العبء السلبى على ميزان المدفوعات فى المستقبل. كما أن وفود استثمارات جديدة يخفّف من هذا العبء وقد يؤدى إلى تحسين ميزان المدفوعات .

★ **هل هناك عيوب أخرى؟**

– هناك عيوب أخرى معروفة في الكتابات الاقتصادية إذا تم الاستثمار في غيبة تنظيمات سليمة، فإن أى دولة تفتح أبوابها للاستثمار وتخفف من الإجراءات والقيود، يطلب منها أيضا وفى نفس الوقت الذى تفعل فيه ذلك أن توفر الإطار التنظيمى السليم أو الإطار القانونى واللوائحى الجيد الذى يقوم بتنفيذه جهاز كفء ونزيه. وإذا لم يوجد هذا الإطار التنظيمى والمؤسسة ذات الكفاءة التى تنفذه، فقد يحدث نوع من الفوضى الاقتصادية تشمل التلاعب في الأسعار بل وفى الحسابات والأرباح حتى يبدو المشروع في النهاية خاسرا وبالتالى لا يدفع ضرائب محلية، في حين تحول أرباحه الحقيقية إلى فروع أخرى فى الخارج أو إلى الشركة الأم. وهذا تصرف طبيعى لكثير من أصحاب المشروعات في غيبة التنظيم وأقصد البحث عن وسائل لتعظيم الربح.

★ **إذن لا بد أن تتدخل الحكومات بنظمها؟**

ـ إن الملاحظ أن الناس يطالبون دائما بتشجيع القطاع الخاص ويتصورون أن معنى هذا ألا تتدخل الحكومة بأي دور وهذا خطأ لأن التشجيع الحقيقى للقطاع الخاص يحتاج إلى دور قوى من الحكومة، ولكن من المهم أن تعرف الحكومة كيف تتدخل ومتى تتدخل والحد الذى تقف عنده، لأنه إذا تدخلت بأجهزة لا تتسم بالكفاءة أو النزاهة أو أكثر مما يجب فإنها ستضر بحركة القطاع الخاص والاقتصاد القومى. ولكن الانفتاح الكامل دون إشراف وتنظيم– من ناحية أخرى – غير مطلوب إطلاقا ويضر القطاع الخاص لأنه يشجع المضاربين والمحتالين.

★ أثيرت فى الولايات المتحدة أخيرا بسبب ظروف انتخابات الرئاسة حملات نقدا لاتفاق التجارة الإقليمى مع المكسيك وكندا (NAFTA) من ناحية هروب رأس المال وتصدير الأرباح والعمالة رغم مزايا توسيع السوق، فما هى العواقب السياسية العامة ضد الاستثمار الأجنبى؟

– إن توسيع السوق بين هذه الدول يعطى ميزة كبيرة للمنتج بالدول الثلاث والحملات ضد ذلك لها طابع سياسى أكثر منه اقتصادى، أما فى الدول النامية فإن الحملات التى توجه تركز على التوسع المبالغ فيه فى الاستثمارات الأجنبية باعتبار أن المبالغة فى التوسع قد يكون لها انعكاس على سيطرة رأس المال الأجنبى على الاقتصاد وعلى الحكم.

★ إذن لابد من التحديد..

– لقد أوضحنا فى نصوص القواعد الإرشادية للاستثمار الأجنبى التى أوصى بها البنك الدولى وأقرتها الدول فى الاجتماع السنوى المشترك الأخير بين صندوق النقد الدولى والبنك الدولى– لقد أوضحنا فيها بأن من حق كل دولة بل ومن واجبها أن تنظم الاستثمار الأجنبى . إننا نشجع بقدر الإمكان فتح الأبواب ولكن هذا لا يمنع الدولة من أن تحدد قطاعات معينة لا تسمح إلا للمواطنين بالاستثمار فيها لأسباب تتعلق بالأمن القومى أو المصلحة القومية العليا بعد تدبير وتفكير . المهم هو عدم المبالغة وتحديد المجالات وإعلانها للجميع بصورة مسبقة، وهذا أفضل من اشتراط الموافقة على كل مشروع حيث إن ذلك يفترض أن جهاز الموظفين فى الدولة يعرف أكثر من المستثمر أن المشروع ناجح أو فاشل، فضلا عن التعقيدات البيروقراطية وما يستتبعه تدخل الموظفين غير المبرر من فتح فرص الفساد.

وقد وضعنا إرشادا آخر هو أنه لا يجوز معاملة المستثمر الأجنبى أفضل من المستثمر الوطنى فى الظروف نفسها لأن الكثير من الدول النامية أغدقت على المستثمر الأجنبى بالامتيازات فى نفس الوقت الذى ضيقت على المستثمر المحلى، وهذا خطأ لأن مناخ الاستثمار كل لا يتجزأ، فإذا كان سيئا بالنسبة للمستثمر المحلي فلن يكون طيبا بالنسبة للمستثمر الأجنبى.

★ ماذا تعنى المساواة في ظل الظروف المتماثلة وما هو وضع الامتيازات الضريبية؟

– مثلا المستثمر المحلي قد لا يستطيع تحويل أرباحه للخارج وبينما يتاح هذا للأجنبى لأن الظروف مختلفة ، وهذا لا يخل بمبدأ المساواة في الظروف المماثلة . ولكننا نقصد مثلا المساواة في الخضوع للضريبة. وقد ذكرنا صراحة في الإرشادات أن الإعفاءات الضريبية، وغيرها من الحوافز، أمر غير مطلوب بصفة عامة ، بل هى تضحية من الدولة كثيرا ما لا يكون هناك مبرر لها، لأن المستثمر الذى لا يدفع ضريبة في دولة مضيفة كمصر أو السعودية أو الكويت يدفعها في بلده، وهذا ما يحدث بالنسبة للمستثمر الأمريكى مثلا . والمشكلة أن الدول النامية تتنافس فى الإعفاءات، وإذا أعطت دولة مثل هذه الإعفاءات فإنه سيصعب على أى دولة مجاورة ألا تفعل نفس الشيء. كما هو الحال بالنسبة لمصر مثلا إذا أعطى الأردن أو أعطت سوريا أو لبنان إعفاءات.

★ ولكن.. هل يحدث هذا فعلا؟

– للأسف. وليس فقط فى الدول العربية، بل في الدول النامية كلها. ولهذا أوصينا فى القواعد الإرشادية للبنك الدولى بألا تتنافس الدول فى الإعفاءات، لأن النتيجة في النهاية هى أن هذه «الحوافز» لن تكون حوافز حقيقية

للمستثمر ، لأنه سيدفع ضريبة على أية حال فى بلده. والواقع أن الحافز الأهم هو الاستقرار السياسى والاقتصادى كأن تكون السياسات الاقتصادية سليمة وألا تكون هناك قيود مبالغ فيها وأن يكون الجهاز الحكومى كفئاً ونزيهاً.

★ يتركز اهتمام فى العالم العربى حاليا حول إنشاء بورصة مشتركة وسوق مالية عربية.. ما هو تعليقك؟

– إن الأسواق المالية حاليا تتميز بالعالمية ويعنى هذا أن السوق موجود فى مكان معين ولكنه مفتوح عالميا عن طريق الاتصالات بالكمبيوتر والتليفون والفاكس، فمن السهل إعطاء أوامر البيع أو الشراء عبر الدول وبدون موافقات مسبقة من أية جهة حكومية. وهكذا نجد أن أسواق نيويورك وطوكيو ولندن أسواق عالمية.

وإن إنشاء سوق عربى في مكان معين يكون مفتوحا على السوق العالمى شيء طيب ، لأن الأسواق العربية الموجودة حاليا أسواق محدودة وذات طابع محلى. وليس المطلوب فقط هو سوق مالى عربى بل سوق مفتوح على العالم ، هذا يفترض أنك تتعامل بعملة قابلة للتحويل دون مشكلة وأن حرية انتقال رءوس الأموال ليس عليها أى قيود. ولكن الظروف فى بعض الدول العربية حاليا لا تسمح بهذه السيولة فى الحركة.

★ هل يحقق سعر صرف موحد مصلحة للدول العربية أسوة بالسوق الأوربية المشتركة مع مراعاة مشكلاتها؟

– إن التحرك في هذا المجال – من الناحية الواقعية – إذا تم سوف يقتضى وقتا طويلا. والأهم من ذلك هو تشجيع حركة عناصر الإنتاج وهى

الخطوة الأساسية، وهي حركة مقيدة حاليا في الدول العربية بصورة مبالغة سواء حركة الأشخاص أو السلع والخدمات أو رأس المال. وقبل أن نتكلم عن سوق مالى أو عملة موحدة، لا بد أن نتكلم عن حركة عناصر الإنتاج. والعنصر الوحيد الذى يتحرك الآن بحجم كبير هو العمالة ، ومع ذلك فإنه يتحرك بصعوبات مبالغ فيها . فمن الصعب الحصول على تأشيرة دخول فى الدول العربية التى بها مجال أكبر للعمل. كما أن حركة السلع الضئيلة جدا وفى أحسن الظروف لا تتجاوز ٦ ٪ هى نسبة حجم التجارة البينية في مجموع التجارة العربية كلها . أما حركة رءوس الأموال، باستبعاد الإعانات الحكومية، فهى محدودة جدا .

★ هل هناك رقم؟

– نأخذ مثلا مصر . إن الاستثمارات الأجنبية الجديدة بها في العام الماضى ١٩٩١/ ١٩٩٢ بلغت ٧١٨ مليون دولار من جميع الدول بما فى ذلك القروض القصيرة الأجل والأموال غير المحددة ضمن هذا الرقم. والرقم يقل عن ذلك فى الدول العربية الأخرى. هذا طبقا للمعلومات المتوفرة لدينا .

وأقول بأن تشجيع حركة عناصر الإنتاج يحتاج إلى عمل جدى ويستغرق وقتا ، فالدول الأوروبية تعمل بجدية فى هذا الاتجاه منذ عام ١٩٥٧ .

★ هل ظهرت مشكلات رئيسية فى الدول العربية مع مستثمرين أجانب و هل هناك مشكلات قائمة تقتضى التسوية ؟

– فى الماضى كانت المشكلة الرئيسية سياسية ونفسية بصفة عامة. لم يكن هناك استعداد سياسى ونفسى لتقبل الاستثمارات الأجنبية بصورة كبيرة. وقد تكون مصر قد بدأت الاتجاه بفتح الأبواب بقانونى عام ١٩٧١

و١٩٧٤ . وحتى فى ذلك الوقت كان الحديث يتركز على رءوس الأموال العربية. وقد انتشر إتجاه جديد الآن فى كل الدول العربية حيث توجد قوانين تشجع الاستثمار الأجنبى. وطبيعى أن تحدث منازعات تحتاج إلى تحكيم دولى، وقد حدث ذلك فى مصر، ولكنه أمر طبيعى يرتبط بالاستثمارات والمهم هو تسويتها عن طريق التفاوض بقدر الإمكان.

★ ما هو الإطار القانونى الناجح لعمل اتفاق تجارة إقليمى؟

- إن أهم عنصر هو أن يكون الاتفاق واقعيا . ويوجد فى العالم العربى اتفاقات كثيرة، وقد عملنا سوقا مشتركة قبل السوق الأوربية ولدينا اتفاقات عربية لتشجيع الاستثمارات وحركة انتقال السلع والخدمات ورءوس الأموال ولتسوية المنازعات حول الاستثمارات ولكنها اتسمت كثيرا بعدم الواقعية. ونحن نكتب في هذه الاتفاقات ما ينبغى أن يحدث فى المدى الطويل وليس ما يمكن أن يحدث الآن، ولم تتردد الحكومات فى التوقيع والتصديق ولكن فيما يبدو دون رغبة حقيقية فى التنفيذ. ولعل هذا ما يفسر تعثر إنشاء السوق العربية المشتركة منذ عام ١٩٥٤، ولايمكن وصف السوق الحالية بأنها مشتركة. والمطلوب هو الجدية والواقعية والاتفاق على ما يمكن أن يتم فعلا بالنسبة لانتقال العمالة وكيفية تيسيرها وحماية حقوق العمال وتحويلاتهم والخطوة التالية - ولو تدريجيا - هى تسهيل حركة انتقال السلع والخدمات. وثالثا وبقدر الإمكان تيسير حركة انتقال رءوس الأموال، حتى ولو ترتب على هذه الخطوات بعض التضحيات المؤقتة لما تبشر به السوق الأوسع من فائدة للجميع.

★ ما هو نوع هذه التضحيات؟

– عندما تفتح السوق فإن المستثمر في البداية سيستثمر في المكان الذى تتوفر له فيه مزايا نسبية. وقد رأينا فى المناظرة التليفزيونية التى تمت بين المرشحين لمنصب نائب الرئيس الأمريكى آل جور ودان كويل أن آل جور إتهم الجمهوريين بأن مصنعا أغلق في المسيسبى وفتح فى المكسيك. وليس هذا عيبا إذا كان الهدف سوقا موسعة تشمل عدة دول. لا بد أن تغلق مصانع فى مكان معين وتفتح في مكان آخر لأنه أنسب كثيرا، وهو ما حدث في أوروبا أيضا ، وفى النهاية سيكون كل مستثمر في مكانه الأنسب ويستفيد الكل. ولكن فى المدى القصير أى فى حدود عدة سنوات ربما تتضرر دولة وتستفيد أخرى. وهذه تضحية مقبولة ما دام النفع العام سيتحقق وهو السوق الموسعة التى تتيح إنتاجا صناعيا اقتصاديا.

وإذا أردنا منافسة السوق الخارجية فمن المفيد أن تكون لدينا سوق كبيرة داخلية. وهذا يقتضي التوسع فى المنطقة التى تشملها هذه السوق لتشمل الدول العربية كلها أو بعضها، والمهم ألا يكون الانفتاح الإقليمى على حساب المنافسة العالمية، ويلزم فى النهاية أن نكون قادرين على التنافس عالميا.

★ نفترض أننا حققنا كل هذه الشروط من ناحية توحيد سعر الصرف في كل دولة وتحرير السوق العربية وتوفير حركة عناصر الإنتاج.. فهل هناك خطر يهدد بالقضاء على السوق العربية نتيجة المنافسة العالمية القوية؟

– هنا يأتى دور الحكومات بالنسبة لسعر الصرف والرسوم الجمركية على الواردات والاتفاقات مع الحكومات الأخرى . ويجب أن يكون سعر الصرف أداة من أدوات تشجيع المنافسة والصادرات، فإن كان غير واقعى ومبالغا فيه

فإن المنّتج سيكون مرتفع السعر بالنسبة للسوق الخارجية وكلما خفضنا سعر الصرف كلما جعلنا المنتج المحلى رخيصا للمشترى الخارجى. كما أن الرسوم الجمركية ليست فقط وسيلة لتحقيق دخل للميزانية بل هى وسيلة لجعل السلع الخارجية أكثر تكلفة بالنسبة للسلع المحلية. وقد أثبتت التجربة أنه ليس من المفيد التوسع فى قيود كمّية على الواردات كأن نحدد أنواعا أو حصصا من السلع التى نستوردها، لأن هذا معناه فى النهاية جعل السلع المنتجة محليا غير متنافسة. وفى ظل هذه الحماية لا يكون هناك اهتمام بالجودة والتطوير التكنولوجى الحديث. والمهم هو التحكم في رسوم الجمارك دون مبالغة حتى لا تضعف حافز المنافسة اللازمة لعملية التنمية.

الباب الأول
خطـــوات على طـــريق الإصـــــلاح فـــى مصـــــر

١

برنامج للغد - ١٩٨٧ (*)

(محاضرة بمناسبة العيد الفضى لكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة مارس ١٩٨٧)

مقدمات ضرورية

إننى سعيد جدا أن أكون معكم اليوم وأن أرى بين صفوفكم أصدقاء أعزاء لم تتح لى رؤيتهم منذ فترة طويلة.

وإننى لمدين إلى الأخ العميد الذى أتاح لى هذه الفرصة بأن دعانى للتحدث حول انطباعاتى الشخصية عن الاقتصاد المصرى في مرحلته الحالية. ولا أخفى عليكم أننى عندما جلست لكتابة هذه الانطباعات نويت ابتداءً أن أكتب صفحات قليلة فى الحجم المعهود لمحاضرة عامة. غير أن الموضوع ذو شجون كثيرة، ومصر دائما في الفؤاد ولكن لم تتح لى فرصة الكتابة حول أحوالها منذ فترة طويلة. وهكذا وجدتنى أكتب الكثير فيما انتهى به الأمر إلى أن يصبح كتابا سينشر قريبا. (*) وسوف أحاول الآن تلخيص ما جاء في هذا الكتاب وقراءة مقتطفات منه في ساعة أو بضع ساعة وأستسمحكم العذر أن جاءت محاضرتى لهذا السبب طويلة بعض الشىء.

ولا أريد أحدا أن يعتبر ما أقوله فى هذا الموضوع تعبيرا عن وجه نظر

(*) نشرت دار الشروق هذا الكتاب فى عام ١٩٨٧، انظر: د. إبراهيم شحاته: برنامج للغد- تحديات وتطلعات الاقتصاد المصرى فى عالم متغير (دار الشروق، ١٩٨٧) كما سبق نشر هذه المحاضرة كجزء من كتاب الهلال، العدد ٤٧٤، يونية ١٩٩٠. وسوف يلاحظ القارىء أن بعض الإصلاحات التى طالب بها المؤلف قد بدأ تطبيقها وأتت بالنتائج التى ذكرها ، غير أن إصلاحات أخرى كثيرة لم يعمل بها بعد .

البنك الدولى أو أية مؤسسة دولية أخرى. فقد جئت إلى هنا للتحدث إليكم بصفة شخصية بحتة، بوصفى مواطنا مصريا أتيحت له فرصة التجول فى العالم كله غير مرة والعمل عبر السنين فى ثلاث مؤسسات للتنمية الدولية من مواقع أتاحت لى معرفة حقائق الأحداث وما وراءها. ثم جاءتنى هذه الفرصة لأقول لكم كلمة تعكس تجربتى الطويلة ولا تبتغى بحكم ظروفى، إرضاء أو إغضاب أحد، إنما تستهدف وجه الحقيقة ومصلحة مصر كما أراهما بوضوح.

كما أننى لا أريد أحدا أن يقرأ فيما أقول نقدا لسياسة هذه الحكومة أو تلك أو هذا المسئول أو ذاك، فما جئتكم لهذا الغرض، كما أن مشكلة مصر كما أراها هى مشكلة المجتمع كله، ومن الخطأ فى التحليل أن نقلل من حجمها لكى نجعلها مشكلة حكومة ما أو مسئول ما.

لب المشكلة:

إن لب المشكلة التى تواجهنا، بل وتواجه عالمنا العربى كله، تكمن فى رأيى فى أن المجتمع فى مجمله يستعد لمواجهة القرن الحادى والعشرين بعقلية ما زالت تنتمى إلى القرون الماضية. ويحدث ذلك فى وقت تتعاقب فيه التغيرات فى العالم بسرعة لم تعرف من قبل وتتزايد فيه العلاقات بين الدول وعبرها بدرجة عالية من التعقيد. وبدلا من أن نحاول استيعاب التطورات الخطيرة التى تحدث فى هذا العالم نستمر فى التفكير بعقلية الماضي وفى اتباع سياسات أملتها حقائق الماضى، بل وشعاراته وخرافاته، ولم يعد لها مبرر فى الحاضر إن لم تكن قد أصبحت قيدا على التقدم فى المستقبل. ويصدق ذلك بصورة خاصة فى المجال الاقتصادى حيث تتغير الوقائع بمعدلات يصعب ملاحقتها بنجاح إلا لمن يتابعها كل يوم ويعدل سياساته إن لزم الأمر ليتجاوب

معها باستمرار، سواء فى ذلك الدولة أو المشرع أو الفرد العادى. ومن شأن هذا أن يسبب اختلالا في فهمنا للمشكلات وتقديرنا لأبعادها حتى تتفاقم بدرجة تفرض على الحكومات اتباع حلول هى فى مجملها مواجهات متتابعة لأزمات حالة، وليست سياسات لما يجب أن يكون عليه الحال بصرف النظر عن أى أزمة مفاجئة. وكما هو معروف فإن من شأن الحلول التى تواجه الأزمات أن تتأثر بخصائص كل أزمة وأن تغيب عنها الخصائص المطلوبة للحلول الأساسية التى تتعدى سد الفجوات إلى وضع أسس العمل المستقر فى المدى الطويل فى إطار فكرى واضح..

وما زالت الإطارات الفكرية المطروحة بحماس فى العالم العربي هى فى جوهرها إما ترديد لمؤلفات كارل ماركس وأتباعه، أو إصرار على ما يسمى بالاقتصاد الإسلامى دون عناء لتعريف المدلولات الحقيقية لهذا المصطلح فى عالمنا المعاصر، أو وهو الأسوأ، محاولات لشرح أحد هذين الاتجاهين بأسلوب الآخر ومصطلحاته. ولن تجد ، وإن أمعنت، دعوة لا تستند إلى نظريات ابتدعها منذ زمن غابر هذا المفكر أو ذاك، أو لا تستمد شرعيتها مما قاله إمام من فقهاء الماضى، حين أن أكثر ما ينقصنا هى أفكار نبتدعها فى ضوء حقائق الحاضر ومتطلبات المستقبل.

ولا شك فى أن من يبغى الإصلاح يجد أمامه خيارين رئيسين: «الخيار الهامشى» أى خيار المهادنة الذى يحاول التهوين من حجم المشكلات والاستعانة عليها بالمسكنات والمهدئات لتأجيل يوم الحساب ، «وخيار المواجهة» الذى يدرس الأوضاع بصورة متعمقة ثم يحاول اقتلاع جذور المشاكل ووضع أسس جديدة للاستمرار . والخيار الأول هو بالضرورة خيار أسهل فى الزمن القصير وهو، تبعا لذلك، أكثر جاذبية للحكومات والسياسيين،

لكنه يترك المشكلات بغير حلول حقيقية بل ويسهم فى مضاعفتها وزيادة تعقيدها فى المستقبل. أما الخيار الثانى فهو الأصعب بلا شك ولكنه السبيل الحقيقى للإصلاح. وكثيرا ما يؤدى اتباع الخيار الأول إلى أن يتفاقم الوضع بالتدريج حتى لا يصبح هناك خيار فى الواقع سوى المواجهة غير المخطط لها والتى تكون تكاليفها السياسية والاجتماعية عندئذ أفدح بكثير مما لو كانت قد اتبعت بشجاعة طريقا للإصلاح فى وقت مبكر.

وإن الناظر إلينا من الخارج ليرانا منغمسين إلى أقصى مدى فى شبكة معقدة من المعتقدات والخرافات صنعناها بأنفسنا عبر آلاف السنين، من الثابت تاريخيا أن معظمها يعود لعصور ما قبل الإسلام وإن كان بعضها من اجتهاداتنا الحديثة جدا ، وقد أصبحنا أسرى لها بصورة تثير إشفاق الآخرين خاصة عندما نتحدث نحن عن هذه القيود وكأنها مفاخر أصالتنا أو أسس سياساتنا التى لا يمكن المساس بها.

ولقد كانت هناك محاولات لابتداع سياسات تتفق مع أوضاع المجتمع المصرى ومصالحه ، لكنني أرانا نرتد بسرعة مخيفة إلى أسر الماضى. حتى إنه يجوز ، ربما بشىء من المبالغة ، أن نتساءل عما إذا كان من الممكن أن نتحرر من القيود الثقيلة التى تسيطر على تفكيرنا دون أن نتخلى كشعب عن هويتنا كما آلت إليه الآن. إننى بالطبع لا أطالب أحداً بأن يغير من طبيعته أو يتنكر لماضيه، ولكنى أطالب بإعادة النظر فى مفهومنا للصواب والخطأ وفى المفاهيم التى استقرت فى قاموسنا السياسى والاجتماعى والاقتصادى حتى ما اكتسب منها مع مضى الوقت طابع التقديس. وبدلا من أن نجعلها طوقا نحصر فيه تفكيرنا ومرجعا للحكم على تصرفاتنا، نخضعها لمعيار العقل والتجربة، آخذين فى الاعتبار أن أمما كثيرة أخرى فى هذا العالم قد

مرت بتجارب غنية يمكننا أن نفيد من نتائجها بدلا من أن نكرر أخطاءها، وأن أسوأ ما أصاب الأمم القديمة، كما تدلنا قصص الأنبياء كافة ، وأسوأ ما يصيب الأمم الحديثة، كما نراه بأعيننا كل يوم، هو أن تجعل من نظامها السياسى والتعليمى تلقينا لشعارات الماضى وسدا فى وجه التجديد بدلا من أن تتيح لشبابها المعرفة والحرية اللازمتين لابتداع الحلول للمستقبل.

التغيرات فى الاقتصاد العالمى

وبينما نحن منخرطون فى مناقشات غريبة جدا مثل ما إذا كان مسموحا للمرأة أن تكشف عن وجهها أو ترفع صوتها أو ما إذا كان ممكنا أن تباع السلع والخدمات بأسعار تجاوز تكلفتها، يمر العالم بتغيرات هائلة بعضها هيكلى سيبقى أثره فى عالم المستقبل وبعضها من سمات الفترة الصعبة التى نعيشها الان.

ولعل أهم هذه التغيرات هى الثورة العلمية التى تحدث فى العالم المتقدم والتى من شأنها بالتأكيد أن تزيد من الفجوة الواسعة بين الدول الغنية والدول الفقيرة. فالاستثمارات الضخمة فى البحث العلمى فى الدول الصناعية تتجه فى مجملها لتقوية الوضع التنافسى لكل منها فى مواجهة الأخرى فى المجالين الاقتصادى والعسكرى دون اهتمام يذكر بأحوال الدول النامية. كما أنها تعتمد في جزء كبير منها على الاستثمار التجارى للبحث العلمى مما يقصر ثمار هذا البحث فى الواقع على من لديهم وسائل شرائها واستغلالها، رغم كل الحديث عن ضرورة نقل التكنولوجيا إلى الدول النامية. ونتيجة للتقدم المستمر فى الأبحاث العلمية والاختراعات التكنية فى الدول المتقدمة، تفقد الدول النامية تدريجيا ما لها من مزايا نسبية فى الاقتصاد العالمى: فالاعتماد المتزايد على الآلة والإنسان الصناعى (الأوتوماتية) سيخفض من أهمية

الأيدى العاملة فى الصناعة وبالتالى من قيمة العمل الأرخص فى الدول النامية، والإنتاج المتزايد للمواد الكيماوية المقربة في خصائصها للمواد الأولية سيخفض من الحاجة إلى المواد الأولية التى تنتجها الدول النامية، وتطور الهندسة العضوية وخاصة هندسة السلالات في مجال الزراعة سيغيرٌ بالضرورة من أوضاع وأسواق الإنتاج الزراعى بما فى ذلك الإنتاج الذى كان مقصورا لأسباب مناخية على المناطق الحارة فى الدول النامية. ويواكب هذه الثورة العلمية الهائلة تغيرات مهمة فى الاقتصاد العالمى ككل وفى الأوضاع الاقتصادية للدول النامية بصفة خاصة، وهى تغيرات تنعكس كلها بطريقة أو أخرى على اقتصادنا المصرى وتؤثر فى احتمالات تطوره.

وإذا كانت هذه التغيرات تهم فى المقام الأول الدول الصناعية المتقدمة فإن أهم تغير أصاب الدول النامية فى السنوات الأخيرة هو تحولها من مستورد صاف لرؤوس الأموال إلى مُصدّر لرؤوس الأموال للدول المتقدمة أو ما يسمى بظاهرة الانتقال السلبى لرأس المال على المستوى العالمى. وقد نتجت هذه الظاهرة عن أربعة عوامل رئيسية متشابكة:

(١) الانخفاض الكبير فى حصيلة صادرات الدول النامية نتيجة انهيار أسعار المواد الأولية بما فيها البترول وتصاعد الإجراءات الحمائية فى أسواق الدول الصناعية، ويلاحظ هنا أن البترول، الذى يمثل المورد الأول لصادراتنا المنظورة، يباع الآن بأسعار تقل فى قيمتها الحقيقية عن أسعاره فى الثلاثينات، وقد ترتب على الانخفاض الكبير فى أسعاره عام ١٩٨٦ توفير حوالى ٨٥ بليون دولار للدول الصناعية المستهلكة. ولا ينتظر أن تزيد أسعار البترول الحقيقية كثيرا، والتى لم تعد تخضع بنفس القدر لتحكم كبار المنتجين (الشركات أولا ثم الدول) إلا فى العقد القادم أى فى النصف الثانى

من التسعينات على أحسن الظروف .

(٢) الزيادة الهائلة في المديونية الخارجية للدول النامية والتي جاوزت في عام ١٩٨٦ تريليون دولار.

(٣) هروب رءوس الأموال الخاصة من كثير من الدول النامية.

(٤) الانخفاض المستمر في تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى هذه الدول منذ عام ١٩٨٢ (وحتى عام ١٩٨٧).

وقد أدت ظاهرة الانتقال السلبى لرأس المال هذه إلى انخفاض معدلات الإنتاج والدخل والاستهلاك فى كثير من الدول النامية فى السنوات الأخيرة حتى عاد متوسط دخل الفرد فى أمريكا اللاتينية إلى ما كان عليه منذ عشر سنوات وفى أفريقيا إلى ما كان عليه منذ ١٦ عاما.

ولم يكن أى من ذلك نتيجة «مؤامرة» من الدول الغنية ضد الدول الفقيرة، بل كانت كلها نتائج طبيعية لعوامل عديدة: الركود الاقتصادى فى السبعينات فى أسواق الدول الصناعية ،التى لم تنجح كلها بعد فى التغلب عليه، أدى إلى نقص فى الطلب على صادرات الدول النامية وإلى إجراءات لحماية الإنتاج المحلى فى الدول الصناعية، وتراكم فوائض البترول لدى البنوك التجارية فى السبعينات وأول الثمانينات دون إمكانية استيعابها فى الدول الصناعية جعل الأموال متاحة للدول النامية التى تهافتت على اقتراضها بأسعار عالية بافتراض أن صادراتها ستمكنها من الوفاء، وهو لم يحدث بالنظر للتغيرات الهيكلية الأخرى التى جرت فى الاقتصاد العالمى والتى أشرنا إلى أهمها. فى الوقت نفسه، تقاعست معظم الدول النامية عن اتخاذ الإجراءات التصحيحية

التى تمكنها من تقليص وارداتها، فتفاقم نقص العملات الأجنبية فى حين زاد إصدار العملات المحلية مما بلغت معه معدلات التضخم أرقاما لم يسبق لها مثيل، وقد ترتب على ذلك فقدان المدخرين المحليين ثقتهم فـي العملة المحلية وتفضيلهم إيداع أمـوالهم فـي الخارج ، وفقدان المستثمرين الأجانب ثقتهم فـي قدرة الدول المضيفة على تحـويل أرباحـهم إلى عملات أجنبية.

وقـد أدت هذه الأوضـاع فى النهـاية إلى أن تتـبين الدول ذات المديونيـة الكبيرة أنه لا بد من مواجهة الموقف بشجاعة خاصة وقد ترددت بعضها فى الإصـلاح فى وقت مـبكر، ونشـأت عن ذلك آخـر ظاهرة أود ذكـرها فـي هذه المقدمة وهى ظاهرة تصحيح وترشيد السياسات الاقتصادية والمالية فى كثير من الدول النامية. وقـد بدأ هذا التصـحيح عندما تبينت الدول المعنية بما لا يقبل الشك أبعاد التغير فى أوضاع الاقتصاد العالمى، وأنه لم يبق أمامها فى ضوء هذا التقييم الواقعى للاحتمالات الخارجية إلا أن تسلم بأن نمط التنمية الذى ساد فى الستينات والسبعينات والذى اعتمد فى جزء كبير منه على القروض والمساعدات الخارجية لم يعد اختيارا واقعيا فى المستقبل المنظور، وأنه لم يعـد هـناك بديل فى الواقع لتنمـيـة الموارد الداخليـة والعـمل على استخدام هذه المواد بأرشد السبل الممكنة، فقد انتهى الوقت الذى تستطيع فيه هذه الدول أن تعيش بما يجاوز كثيرا وسائلها وطاقاتها الخاصة إلا فى حدود التدفـقـات الخـارجيـة المضـمـون استـمـرارها، إن وجـدت مـثل هذه التـدفـقـات . تبـينت هذه الدول إذن أنه لا بد من تهـيـئـة مناخ عـام جـديد للاستـقـرار المالى والنمـو الاقتـصـادى ؛ مناخ يكافئ المنتـجين، والمصـدِّرين بصورة خاصة ، ويدفع إلى التنافس والإنتاجية.

فأين نحن في مصر من ذلك كله؟

الفصل الأول

أزمة الاقتصاد المصري - الأعراض والأسباب

تميزت مصر في الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٠ بمعدل مرتفع لنمو الناتج المحلى الإجمالى بمتوسط ٩٪ كما تميزت فى الفترة من ١٩٧٣ إلى ١٩٨٣ بمعدل مرتفع لزيادة نمو متوسط الناتج القومى الإجمالى للفرد، حيث جاء ترتيب مصر فى المركز الرابع بين الدول النامية التى حققت زيادة فى هذه الفترة (بعد سنغافورة والأردن وهونج كونج فقط) (١)

وذلك لأسباب سنوردها حالا.

وقد ترتب على ذلك انخفاض معدل الفقر فى المدن والقرى على السواء، وإن اتسعت الهوة الناجمة عن سوء توزيع الدخل خاصة في المدن وبقيت قطاعات كبيرة من ذوى الدخل المحدود أو الثابت ومن الأسر التى ليس لها عاملون بالخارج دون تحسن يذكر فى مستوى معيشتهم إذ أضاع التضخم كثيرا من الزيادة الاسمية فى دخولهم.

ومن المفيد الآن أن نشرح بإيجاز أعراض الأزمة التى يمر بها الاقتصاد المصرى قبل أن نفصل الأسباب التى أدت إليها ، وأن نكون واضحين فى التفرقة بين الأعراض والأسباب حيث يلاحظ أن المناقشات الجارية كثيرا ما تخلط بينهما، فى حين أن التفرقة ضرورية لابتداع الحلول التى يجب بالضرورة أن تعالج الأسباب ولا تقصر اهتمامها على الأعراض الناتجة عنها. ومن المهم أن أذكرّ مرة أخرى أننى في عرضي لهذه الأعراض والأسباب، لا

---

(١) أطلس البنك الدولى ١٩٨٦، ص ١٨ .

أقصد بالمرة توجيه اللوم لأية حكومة أو أى مسئول ، وإنما أقصد البحث عن جذور المشكلات التى تمتد وراء كل الحكومات والمسئولين وتشل قدرتهم على الإصلاح ما لم تجتث من أصولها.

الاعراض

أعراض الأزمة التى يعانى منها الاقتصاد المصرى فى مطلع عام ١٩٨٧ واضحة للجميع، بعضها ذو طابع اقتصادى أو مالى ظاهر يعرفها المختصون بهذه الأمور، وبعضها يمتد إلى قطاعات الإنتاج والخدمات ويتبينها سواد الناس.

أما الأعراض ذات الطابع الاقتصادى والمالى فيمكن تلخيصها فى المظاهر الآتية، ولا داعى للتفصيل فى الأرقام لأنكم ولا شك على بينة بها:

أولا: هناك عجز مزمن فى الميزان التجارى وميزان المعاملات الجارية، وميزان المدفوعات، والميزانية العامة. وقد تزايد هذا العجز فى السنوات الأخيرة حتى بلغ معدلات خطرة .

ثانيا : لمواجهة كل هذا العجز زادت مديونية الدولة الداخلية، كما زادت المديونية الخارجية بدرجة كبيرة حتى جاوزت الناتج القومى الإجمالى وأصبحت خدمتها تلتهم ما يقدر بأكثر من ٤٠٪ من حصيلة الصادرات اعتبارا من العام الماضى، وقد اصطحبت الظاهرتان السابقتان زيادة كبيرة فى الاستهلاك، أى فى الإنفاق الخاص والعام، حيث تأخرت محاولات سد العجز وتقليص المديونية، واستمر دعم الكثير من السلع والخدمات من جانب الدولة مع زيادة كبيرة فى إصدار النقود .

ثالثا: هناك خلل كبير فى نظام الأسعار سواء فى ذلك الأسعار التى

تتحكم فى الاقتصاد ككل، مثل سعر الصرف وسعر الفائدة ، أو أسعار السلع والخدمات، فهناك تعدد فى سعر الجنيه المصرى كما حددته الدولة، وكل الأسعار التى حددتها كانت أعلى كثيرا من سعر السوق، وحتى بعد الترشيد الذى تم فى عام ١٩٨٦ ، ما زال هناك سعران للجنيه كلاهما مبالغ فيه طبقا لدراسات عديدة، أما سعر الفائدة فقد كان ولا يزال أدنى من معدل التضخم وهو عقاب للمدخرين الذين يتلقون فى الواقع عند انقضاء آجال ودائعهم لدى البنوك مبالغ قيمتها الحقيقية أقل من قيمة ما أودعوه . أما السلع والخدمات فقد أصيبت أسعارها بالخلل الأكبر حيث أصبح بعضها يباع بأسعار تقل كثيرا عن تكلفتها وبعضها بأسعار مبالغ فيها إلى حد بعيد .

رابعا: مع التحيز غير المقصود ضد الإنتاج المحلى نتيجة دعم الكثير من السلع، خاصة إنتاج الحبوب التى تباع بأسعار لا تشجع المزارعين المحليين على إنتاجها، هناك حماية مُبالغ فيها للصناعة المحلية عن طريق القيود على الاستيراد والرسوم الجمركية العالية على السلع المنافسة، والنتيجة فى أحيان كثيرة هى إنتاج سلع عديدة ذات كفاءة اقتصادية متدنية وفي بعض الأحيان ذات تأثير سلبى على القيمة المضافة، إذا احتسبت بالأسعار الاقتصادية، مع نوعية رديئة وأسعار مرتفعة للسلع الأخرى التى تنتج دون منافسة حقيقية.

خامسا: مع سعر الصرف المعقد والمبالغ فيه، والحماية المبالغ فيها للصناعة المحلية ظل معدل النمو فى الصادرات المصرية منخفضا، فيما عدا البترول الذى لا يخضع لهذه الاعتبارات والذى تطورت حصيلة صادراته تطورا هائلا فى السبعينات وأوائل الثمانينات قبل أن تبدأ فى الهبوط ابتداء

من عام ١٩٨٣، ثم تدهورت إلى أقل من النصف فى العام الماضى (١٩٨٦) .

سادسا : وسط كل هذه الظواهر ظل معدل نمو العمالة المنتجة بطيئا، رغم الزيادة الهائلة فى السكان حتى فى سنوات الرخاء النسبى الذى تأسس على عوامل خارجية وليس على زيادة ملحوظة في القطاعات المحلية المنتجة. فبالرغم من ارتفاع القيمة المضافة لعائدات تصدير البترول وعائدات قناة السويس معا من ٣٪ من الناتج المحلى سنة ١٩٧٥إلى ٢٢ ٪ منه سنة ١٩٨١، ظلت العمالة فى هذين القطاعين تمثل أقل من ١٪ من العمالة الإجمالية التى لم تتأثر إلا بصورة هامشية من النمو في هذين القطاعين. والحقيقة أن حصة الزراعة والصناعية من الناتج المحلى الإجمالى ومن العمالة قد انخفضت فى السنوات الأخيرة وظلت معظم الزيادة فى العمالة فى القطاع الحكومى ذى الإنتاجية المتدنية.

سابعا: مع كل العوامل السابقة كان طبيعياً أن تستمر معدلات التضخم على مستوى مرتفع تدفع ثمنه فى النهاية القطاعات الأفقر من السكان رغم أنه نتج عن سياسات تستهدف فى الأصل حماية هذه القطاعات، كما تدهورت فى السنتين الأخيرتين درجة ثقة الدائنين الخارجيين فى قدرة الاقتصاد المصرى على الاقتراض كما تقيسها مؤسسات الإقراض الدولى الخاصة والعامة.

إلى جانب هذه الأعراض التى يعرف أبعادها المتخصصون، هناك أعراض مرتبطة بها لحقت قطاعات الإنتاج والخدمات يعرفها عامة المواطنين أو على الأقل من ولدوا منهم قبل تراكم هذه الأعراض ولا يسمح الوقت بتفصيلها هنا(أكثر من ٤٠٪ من سكان مصر تقل أعمارهم عن ١٥ سنة).

وبالرغم من أن كل الأعراض السابقة كانت واضحة للعيان منذ الستينات فإن محاولات الإصلاح تأخرت كثيرا، وكان من أسباب تأخرها أن البحث في الأسباب الحقيقية كان محلّ تجاهل لفترة طويلة كانت فيها هموم الدولة الخارجية والاعتبارات العسكرية تحظى بالاهتمام الأول، ثم جاءت التدفقات المالية الكبيرة من الخارج في شكل عائدات البترول وتحويلات العاملين ودخل القناة وزيادة دخل السياحة والمعونات الخارجية الهائلة (العربية أولا ثم الأمريكية بعد ذلك) لتعطى للجميع اطمئنانا غير واجب.

فكل التدفقات التي أعطت النمو في مصر دفعة كبيرة في الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٢ كانت تعتمد على عوامل خارجية ليس لمصر سيطرة عليها. ولم يبدأ التفكير الجدى في استغلال هذه التدفقات لتقوية القطاعات الإنتاجية المحلية إلا بعد أن كادت الفرصة أن تضيع. فقد افترضت الخطة الخمسية الأولى (١٩٨٢/ ١٩٨٣- ١٩٨٦/١٩٨٧) استمرار التدفقات الخارجية بل وزيادتها، واستهدفت هذه الخطة الطموحة معالجة الأعراض الاقتصادية والمالية التي ذكرناها، لكن هذه الآمال العظيمة لم يمكن تحقيقها لأن افتراضات الخطة خاصة بالنسبة للدخل من النقد الأجنبي لم تتحقق لأسباب خارجة في معظمها عن إرادة الدولة، ولأن الخطة، رغم الجهد العظيم الذى بذل في إعدادها وتنفيذها، وضعت الأهداف دون أن تضع السياسات الاقتصادية الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف، كما أنها توقفت عند محاولة معالجة الأعراض ولم تتعدّ ذلك إلى البحث في الأسباب الخطيرة التي أدت إلى هذه الأعراض، وهو بحث لا يتوقف عند حد الشئون المالية والاقتصادية بل يشمل بالضرورة أوضاع المجتمع كلها.

الأسباب:

ومن رأيى أن كل ما ذكرته من مشكلات هى أعراض طبيعية لظواهر أهم، تركناها تنمو فى مجتمعنا دون أن نواجهها بالحزم اللازم ، ودون أن نحاول كشعب وضع أسس بديلة لتقدمنا ورخائنا. ودون أن أتعرض هنا لهذه الأسباب بالتفصيل دعونى أعددها بإيجاز قد يفصح عما وصفته من قبل بأنه لب المشكلة كله: عجزنا الفكري عن المواجهة وانتظارنا حتى تتحول المشكلات إلى أزمات ثم إيثارنا للحلول السهلة والهامشية.

أما الأسباب الرئيسية لما نحن فيه من أوضاع اقتصادية واجتماعية (إلى جانب الأسباب الدولية الخارجة عن إرادتنا والتي لا داعي لهذا السبب، للإسهاب فيها هنا رغم أهميتها) فتعود فى نظرى إلى خمس مسائل يتصف سلوكنا فى شأنها بقدر كبير من السلبية وتثير فى مجملها أهمية ما كان علينا أن نفعله وتقاعسنا عن فعله، مع علمنا فى معظم الأحوال بفداحة هذا التقاعس:

(١) فنحن لم نتبع سياسة جادة للحد من الزيادة السكانية رغم أن المسألة كانت مثارة منذ أوائل الخمسينات، واستسلمنا بدلا من ذلك إلى التكاثر الهائل كأنه مصير محتوم حتى تجاوزنا مأساة عرب الجاهلية الذين ألهاهم التكاثر حتى زاروا المقابر، فقد ألهانا للأسف حتى عشنا فيها !

(٢) ونحن لم نعط الاهتمام الكافى للعنصر البشرى فى التنمية ولم نتبع بالتالى نظاما للتعليم يستهدف تخريج أعداد كبيرة من الفنيين الذين نحتاج إليهم بشدة كما تحتاج إليهم الدول المجاورة لنا، ويركز على الإتقان النوعى فى التخصصات العالية، بل اتبعنا نظاما تعليميا يخدم عمليا عكس هذين

الهدفين، ترتب عليه لزوما اتباع نظام للتوظيف والتشغيل ليس من شأنه خدمة التقدم والتنمية .

(٣) وإلى جانب السياسة السكانية المفقودة والسياسة التعليمية المقلوبة اللتين أدتا معا إلى معظم التناقضات التى شرحناها، اتبعنا سياسات اقتصادية افترضنا أن فيها مصالح الجماهير دون أن ندقق كثيرا فى صحة هذا الافتراض ودون أن نتأثر كثيرا فى قراراتنا اللاحقة بالنتائج السلبية لهذه السياسات ، وشجعنا على الاستمرار فيها اعتمادنا المتزايد على مصادر خارجية للنقد الأجنبى رغم علمنا بأنها مصادر غير مستقرة وأن الاعتماد عليها لا يمكن أن يكون بديلا عن التنمية الذاتية فى الزمن الأطول .

(٤) وتحت هذه السياسات والشعارات ، لم نهتم بالكفاءة فى إدارة الاقتصاد وتخصيص الموارد (بما فى ذلك حماية الرقعة الزراعية والبيئة) قدر اهتمامنا بتدخل الحكومة فى كل شىء دون أن تكون لديها دائما الأجهزة القادرة على التدخل الكفء والفعال، وافترضنا على نحو ما أن الأفراد يتصفون بالعدالة والنزاهة عندما يكونون موظفين حكوميين وبكل المنكرات عندما لا يكونون كذلك.

(٥) ووراء ذلك كله فإن أحدا لم يُعْنَ بتغيير الثقافة العامة للشعب وتعليمه إن التقدم هدف صعب يكتسب بالعمل الجاد والنظام الصارم وإن تنمية مجتمع فقير تفترض تقشفا فى الاستهلاك لفترة طويلة، بل علمنا أنفسنا بدلا من ذلك أن الحقوق تكتسب بالميلاد دون واجبات تقابلها وأن الأمور تسيّرها قوى مجهولة نتكل عليها ، ثم أضعنا الجزء الأكبر من وقتنا وجهدنا في قضايا لا تخدم التنمية بل تعرقلها كثيرا ، وتبارينا فى اتباع القيم الاستهلاكية ثم عودنا أنفسنا على أن يكون الهم والشكوى بديلا عن العمل من أجل التغيير.

وهكذا نجد وراء كل مشكلة من المشكلات التى وصفتها من قبل بأنها «أعراض» الضعف فى الاقتصاد المصرى سياسات أدت إليها. وقد اتبعت هذه السياسات فى معظم الأحيان إرضاء للناس حين صدورها، دون تفكير متأن فى آثارها السلبية فى الزمن المتوسط والطويل. ثم جاء الوقت الذي ظهرت فيه هذه الآثار بحدة فأخذنا نشكو منها متناسين الأسباب التى أدت إليها، ولعل أزمة الإسكان التى من أسبابها الرئيسية قوانين إيجار الأماكن المعمول بها هى أبرز مثل على ذلك.

ورغم كل شىء فإن السياسات التى اتبعناها بحسن قصد لم تحل دون ظهور الفئات الطفيلية ولم تحل دون سوء توزيع الدخل وكل الظواهر الأخرى التى كان الظن أن يستحيل حدوثها مع اتباع هذه السياسات، ذلك أن الحقائق الاقتصادية هى فى النهاية أقوى من القرارات الإدارية، فما بالك والدولة كثيرا ما تنقصها الأجهزة القادرة على اتخاذ أرشد القرارات وضمان تنفيذها الجدى. لقد كان طبعيا حقا بعد أن حددت الأسعار بأقل مما ينبغى لها أن تظهر سوق سوداء لكل ما هو مسعر رسميا، يضطر إلى اللجوء إليها غالبية الناس الذين ليس لهم أصدقاء فى دوائر التنفيذ، وأن تباع الخدمات الفعلية بأسعار مبالغ فيها رغم أنف الرسوم المقررة (كما يحدث الآن مثلا فى سيارات التاكسي وأجور الأطباء الجيدين بل وخدمات التعليم) وأن يعزف من يبنون المساكن عن عرضها للإيجار أو يطلبون «خلو رجل» باهظ إن هم أجروها ، والخاسر فى كل ذلك هو جمهور المستهلكين أى سواد الشعب.

وقد أدت هذه الاختلالات إلى أن أصبح الاقتصاد المصرى فى كل جانب من جوانبه تقريبا اقتصاداً متعددا وليس فقط مزدوجا. فالجنيه له أكثر من سعر، والفائدة على الودائع والقروض لها أكثر من سعر، والسلعة الواحدة لها

أكثر من سعر، والوحدات المنتجة (القطاع العام، القطاع الخاص، القطاع العسكرى، والقطاع غير الرسمى وأحيانا غير الشرعى) لا تحكمها قواعد السوق والمنافسة ، ومرتبات العاملين لا تتحدد طبقا لحسابات دقيقة حول مدى المعرفة اللازمة لكل عمل ومدى المسئولية فيه وما يتطلبه من قدرة على حل المشكلات ، بل تتحدد حسب القطاع الذى يعملون فيه من بين القطاعات المذكورة. وربما لا يكون التعدد عيبا فى ذاته، وإنما العيب ألا يكون مؤسسا على اعتبارات اقتصادية رشيدة أو قواعد معروفة ومستقرة، وأن تظل أسعار كل ما يخضع للتبادل الدولى دون علاقة بالمعدلات العالمية، التي تعتبر الأساس الصحيح للقياس فى العالم المتداخل الذى نعيش فيه . والحكومة ليس جاهلة بأى شىء من ذلك، لكنها تعرف أن رفع الأسعار مع ثبات الأجور المتواضعة أصلا سوف يؤدى إلى عواقب وخيمة ، وأن رفع الأجور لمواجهة الأسعار الواقعية غير ممكن أيضا مع هذه الأعداد الهائلة والمتزايدة من الموظفين. وكل هذا صحيح إلى حد كبير، لكن نقطة البدء هى السياسات وأنماط السلوك التى أدت إلى زيادة السكان إلى هذا الحد، وإلى تحضيرهم أساسا لأن يكونوا موظفين فى الدولة بصرف النظر عن حاجة العمل إليهم ، وإلى غيبة الوسائل التى من شأنها خلق فرص عمالة لا تحكمها القرارات الإدارية ، وإلى البيئة الاقتصادية العامة التى تعاقب المنتجين وتخلق العراقيل فى وجه أصحاب الأفكار والمشاريع.

لكننا كمجتمع ، وليس فقط كحكومة، آثرنا الإصرار على هذه السياسات واعتبرناها التجسيد الحى لكل الشعارات المقدسة، مما جعل المحكومين يتمسكون بها قبل الحكام، والمثقفين ينادون باستمرارها قبل العمال والفلاحين، حتى أصبح من يثير الشك حولها مشكوكا فى نواياه مهما كان

مؤيدا بالحجج الاقتصادية بل والوقائع الثابتة . وعندما اشتدت حدة الأزمة ظل العلاج حتى وقت قريب ذا طابع مالى فى الأساس (إجراءات لزيادة دخل الدولة والحد من إنفاقها) دون أن يتعدى ذلك إلى إعادة النظر فى السياسات الاقتصادية من أساسها .

وقد كان المأمول فى محاولات الإصلاح ، وقد اتخذت طابعا ثوريا، أن تعمل على تطوير ثقافة الشعب بالقضاء تدريجيا على القيم المناهضة للتقدم، اعتمادا على خرافات لا حصر لها وعلى نظرة كل فرد وكل مجموعة إلى المصالح الآنية دون اعتبار لما يحدث فى المدى الأطول. ولكننا للأسف وبعد خمسة وثلاثين عاما من الثورة لا نزال غارقين فى هذه الثقافة الاتكالية بل لعل حدتها تزداد مع الوقت. ولقد رأيت كل المجتمعات تقريبا ولا أعرف مجتمعا واحدا حقق تقدما يذكر في أوضاع كهذه، بل يتحقق التقدم بتعبئة القوى المتاحة وحفزها على العمل طبق قواعد نظامية معروفة سلفا تحظى بالاحترام والاقتناع بنفس القدر الذى تسرى فيه على الجميع. ويحكم المجتمعات المتقدمة كلها أيا كانت أيدلوجيتها، انضباط ذاتى للفرد فى عمله ينعكس بالضرورة على التصرفات الخارجية للأفراد والجماعات. كما أن المجتمعات التى نمت بسرعة، سواء منها ما اعتمد على القطاع الخاص تحت إشراف حكومى قوى، كما حدث فى اليابان وما يحدث فى تايوان وكوريا، أو ما اعتمد على القطاع العام، كما يحدث فى الصين ، قد تحكمت فى معدلات الاستهلاك أثناء فترة الانطلاق ولم تسمح بمثل ما نراه عندنا من إسراف شديد فى الاستهلاك بما فى ذلك استهلاك الغذاء.

والغريب أن تنسب كثير من القيم السلبية فى مجتمعنا من جانب من

يتمسكون بها إلى الإسلام بالرغم من أن هذا الدين القيم يتصف فيما يتصف به بنظامه الصارم الذى حوّل قبائل وشعوبا متعددة إلى أمة من أكثر الأمم التزاما في التاريخ ومكن عرب الجزيرة من التفوق على حضارات أخرى كان لها شأن أعظم كثيرا من شأنهم السابق. لكننا قد حولنا الإسلام إلى اهتمام بالممارسات الشكلية والتفاصيل غير ذات الشأن في حياتنا المعاصرة، وأصبح أهم ما يشغلنا فيه الادعاءات الفارغة لأكثرنا تطرفا وأقلنا معرفة، دون اهتمام يذكر بجوهر العقيدة ورسالتها الأساسية. وقد تناسينا فى غضون ذلك التفرقة الصارمة التى يفرضها الإسلام بين من يعلمون ومن لا يعلمون. وبين من يعملون ومن لا يعملون ، لكن الثقافة المصرية المعاصرة تحض على التساهل بل والتسيب؛ يبدأ هذا التساهل فى المدارس والجامعات حيث ابتدع نظام لتقليص المقررات و« شطب » أجزاء منها، ونظام آخر « للرأفة » بالطلبة الفاشلين وإعطائهم الفرصة بعد الأخرى، وبالمجان، مهما كانت درجة فشلهم، ويستمر هذا الإفراط فى مراكز العمل حيث التسامح فى الخطأ هو الأساس والجزاء هو الاستثناء والفصل فى عداد المستحيل. وتأتى الأعياد بمكافآت لمن لم يعمل لكى يكتسبها ولا تبررها الأوضاع المالية لجهات العمل، ثم نتغنى بعد ذلك بضرورة زيادة الإنتاج وإتقان نوعيته.

فى ظل هذه السياسات والأوضاع هل نعجب إذا آل الحال إلى كل الأعراض التى ذكرتها؟ وهل يجدى أن نعزى أنفسنا ليل نهار بأغنيات الغرام فى حب الوطن؟

الفصل الثانى

برنامج الغد

إرادة التغيير، عموميات البرنامج، أركانه الخمسة:

المطلوب بداية أن نخرج من الدائرة المغلقة التى تحيط بمناقشات المثقفين فى مصر وتجعل منها مجالا متكررا للشكوى وفرصة بعد أخرى للتعبير عن الإحباط، وأن نعمل بدلا من ذلك على خلق إرادة عامة للتغيير تنصب بصورة محددة على أسس معينة وتُكوِّن فى مجموعها برنامجا يقود خطى المجتمع فى المستقبل إلى أن تثبت التطورات الحاجة إلى تغيير جديد .

وقد حاولت حتي الآن أن أشرح الظروف والأسباب التى تجعل التغيير أمرا ضروريا وليس فقط مرغوبا فيه، كما كان واضحا من شرحى أن أي برنامج جديد لا بد أن يتفادى أخطاء الماضى وأن يتحرر من القيود التى سيطرت على تفكيرنا حتى الآن ويبقى الآن أن أتحدث عن أسس هذا البرنامج الجديد والتى تأتي كنتائج طبيعية لكل ما ذكرته من قبل .

ولست من السذاجة بحيث أعتقد أن ما أقترحه هو البلسم لكل جراحنا، كما أننى لست من العلم بحيث أستطيع أن أدعى معرفة بكل الجوانب التى تحيط بعملية إصلاح اجتماعي واقتصادى شامل. لكن ما أقوله ، في ضوء قراءاتي للدراسات العديدة ومعرفتى بتجارب كثيرة، يعبر عن اقتناعى بما ينبغى عمله من حيث المبدأ، ويؤكد على الأولويات التى أعتقد أنه ينبغى التركيز عليها في البحث المفصل الذى لا بد أن نقوم به إن شئنا السير فى هذه الإصلاحات.

كما أن كثيرا من الأمور التي أقدمها كأسس لبرنامج الإصلاح لن تظهر

نتائجها إلا فى الزمن الطويل. ولكن هذا لا يعنى ، بعكس المفهوم عادة، أنه يمكن تأجيل تنفيذها . بل على العكس من ذلك كلما بعدت النتيجة يكون التعجيل فى التنفيذ ضروريا ، لأنه إن تأخر سيكون معناه أن هذا المدى الطويل سيصبح أطول وأبعد. وإن كثيرا من المشكلات الكبرى التى نعانى منها الآن يرجع إلى ترددنا في مواجهتها منذ وقت مبكر بحجة أنها « تقتضى حلولا بعيدة المدى » .

وقبل أن أسهب فى أسس البرنامج الذى أقترحه للبحث ينبغى أن أقول إنه لا يصدر عن أى من الاتجاهات العقائدية السائدة بقدر ما يستند إلى السياسات والأنظمة التى أرى أنها تتفق مع ضرورات الأوضاع فى مصر ومع عصر العالمية الذى نعيش فيه والذى لا نملك أن نعزل أنفسنا عنه. ويفترض هذا البرنامج دورا كبيرا وأساسيا للدولة ولكنه يترك مجالا واسعا وأساسيا كذلك للمبادرات الخاصة. كما يفترض هذا البرنامج اتباع سياسات جديدة فى الشئون السكانية ، والتعليمية، والاقتصادية، والإدارية، وفي مواكبة الثورة العلمية. كما يفترض قبل ذلك كله العمل على خلق بيئة ثقافية جديدة من شأنها تنمية القيم اللازمة لنجاح البرنامج فى تحقيق أهدافه.

أولا: تحديد النسل وتوجيه الحركة السكانية .

رغم الزحام الهائل فى المدن والقرى المصرية، والذى بلغ أرقاما قياسية على مستوى العالم ، فما زال معظم المصريين عاجزين عن إدراك خطورة الوضع السكانى وضرورة العمل على الحد من الزيادة السكانية . وربما يرجع ذلك إلى أننا نفكر في المساحة الكلية لمصر التى تجاوز المليون كيلو متر مربع وليس فقط فى الجزء المسكون منها (الأراضى الزراعية والمدن والقرى) والذى يبلغ ٣٤٠٠٠ كيلو متر مربع فقط، أى ٣,٤ ٪ من المساحة الكلية، مما

يجعل مصر المسكونة دولة صغيرة ومزدحمة جدا. ورغم ضرورة التوسع في المساحة المعمورة، كما سيجيء، فإن هناك قيودا عملية كثيرة. على مثل هذا التوسع مما سيجعل الزيادة السكانية فى المستقبل المنظور مركزة إلى حد بعيد فى المساحة المأهولة حاليا أى على حساب الأراضي الزراعية فى القرى ومدن الدلتا وعلى حساب الأراضى الزراعية فى المدن بصفة عامة. وقد أصبحت نوعية الحياة فى القاهرة، حيث يتركز حوالي ربع سكان مصر وحوالي ٤٠٪ من سكان الحضر، مضرب المثل فى المستوى الذى يمكن أن تتردى إليه الحياة الحضرية فى العالم النامى. كما أن صعوبة حل أية مشكلة كبيرة تعانى منها مصر ترجع فى المقام الأخير إلى عدد سكانها.

فالمشكلة هنا ليست فقط مشكلة الكثافة السكانية، وإن كانت رهيبة فى ذاتها، وإنما قدرة الاقتصاد المصرى على استيعاب هذه الأعداد الضخمة والمتزايدة مع تحقيق مستوى أعلى من المعيشة بالمقارنة بالمستوى المتدنى الذى يعانى منه معظم المصريين. لكل ذلك فإن أى برنامج جاد للاصلاح لا بد فى رأيى أن تكون دعامته الأولى المواجهة الحازمة للزيادة السكانية.

ولا ينبغى أن نلجأ هنا إلى العبارات الملطفة مثل « تنظيم النسل » وما إلى ذلك. لمصلحة من يكون هذا التلطيف والخاسر الأول هو سواد الناس؟ إن تحديد النسل، وليس مجرد تنظيمه، هو ضرورة اجتماعية وا قتصادية فى مصر، وأى تأخير فى تطبيقه بشجاعة وصرامة هى جريمة يرتكبها هذا الجيل فى حق نفسه وفي حق الأجيال التى تليه.

لقد ظلت حكومات مصر تنظر إلى المشكلة السكانية لفترة طويلة على أنها مشكلة طبية من اختصاص وزارة الصحة دون إدراك أنها من الخطورة بحيث لا يجوز تركها للأطباء وحدهم! وما زالت الحكومة فى رأيى تتردد فى

معالجتها بالاهتمام اللازم، رغم أنها كانت من أول المسائل التى أثارها رئيس الجمهورية بعد توليه الحكم ورغم إنشائه مجلسا أعلى برياسته للتعامل معها. يعود هذا التردد أحيانا إلى العجز عن إدراك حجم المشكلة، كما يعود فى أحيان أخرى إلى تفسيرات رجعية للدين كأنه سُخّر لحرمان الناس من ثمار التنمية في مجتمعهم بل ومن الأمل فى المستقبل، مع أنه الهادف أصلا إلى سعادة الناس ورخائهم.

مطلوب إذن كخطوة أولى دراسة كل القوانين والإجراءات التى لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بموضوع السكان، وذلك بهدف تشجيع الحد من الزيادة السكانية ومعاقبة الإسراف فيها. ويشمل ذلك بصورة خاصة رفع سن الزواج (مع سحب رخصة وسجن أى طبيب يزور في تاريخ الميلاد) مع الاهتمام بتعليم الفتيات وتوفير فرص العمل لهن، وقصر الخدمات المجانية التى تقدمها الدولة بالنسبة للمواليد الجدد على طفلين أو ثلاثة أطفال على الأكثر ، وإعطاء الأولوية فى المجالات المختلفة لمن يعملون على تحديد نسلهم وليس لذوى الأطفال الكثيرين كما هو الحال حاليا. ولا يجب أن تأخذنا فى هذا الصدد اعتبارات الرحمة الوقتية لأن نقطة البدء أن من يسرف فى الإنجاب فى ظروفنا الحالية يرتكب جريمة كبرى فى حق الوطن مؤداها استمرار التخلف واستمرار التبعية والاعتماد على الخارج، ومؤداها زيادة الحاجة إلى استيراد الغذاء وإلى تسول المعونات الدولية. فكيف نتهاون والأمر بهذه الخطورة؟ وإذا كانت قيمنا الدينية والإنسانية تحول دون اتخاذ الإجراءات القسرية التى اتبعتها دول غيرنا ذات كثافة سكانية أدنى، والتى قد تفرض نفسها علينا فرضا فى المستقبل إذا استمر هذا التهاون، فلا أقل

من أن نوجه نظامنا القانوني والاجتماعي كله من الآن لمواجهة هذه المشكلة بحيث يكون الأساس فيه هو تشجيع تحديد النسل. وسوف نعجب كثيرا إذ نجد أنه رغم كل ما يقال فإن القوانين المصرية الحالية من شأنها كما لاحظت من قبل الحض على زيادة النسل وليس تحديده أو حتى تنظيمه ، كما أن ترك الأمر دون توجيه حكومى قد أدى إلى أن يقتصر التحديد على الأسر المتعلمة والغنية مما أسهم فى زيادة الهوة بينها وبين الغالبية الفقيرة التي تتزايد بسرعة كبيرة.

ثانيا: تغيير نظام التعليم

لقد أشرت من قبل إلى أوضاع التعليم فى مصر والتى لا أعرف أحدا، سواء كان أستاذا أو تلميذا أو والدا، راضيا عنها، كما أن رئيس الدولة قد أشار غير مرة إلى ضرورة إصلاح هذه الأوضاع كأساس لا بد منه للتقدم. ويعلم الجميع أن الاهتمام بالتعليم هو الذى ميز مصر فى الماضى بين الدول النامية الأخرى وأن تدهور مستوى التعليم قد أفقد مصر هذه الميزة فى وقت لا يرجى فيه تقدم لمصر بدون العنصر البشرى القادر على تحقيق التقدم، كما تحتاج فيه المنطقة العربية كلها للعناصر المصرية المدربة جيدا. وقد أجمعت دراسات كثيرة على أن آفة التعليم فى مصر، كما هو الحال فى دول نامية أخرى، أنه تلقين نظرى فى معظمه، يعتمد على استيعاب الأعداد الكبيرة دون إعدادها بدرجة كافية لمواجهة حاجات العمل. ولا شك فى أن على الدولة التزاما بتوفير التعليم الأساسى للجميع. ولكن هذا لا يمكن أن يتم بصورة فعالة إذا ألزمت نفسها أيضا بتوفير التعليم فى جميع مراحله للجميع.

وبالإضافة إلى أن هذا أمر غير ممكن من الناحية الفعلية، فمن المشكوك فيه أن يكون أمرا مفيدا، بل سوف ينتج عنه بالضرورة عجز كبير فى التخصصات الحرفية المطلوبة وفائض كبير من خريجى الجامعات من أنصاف المتعلمين.

المطلوب إذن نظام جديد للتعليم يكون فيه التعليم حتى نهاية المرحلة الإعدادية إلزاميا ومجانيا، مع اختلاف فى نوعية المقررات للتجاوب مع البيئة (القروية أو الحضرية أو الصحراوية) بعد ذلك يكون الأساس فى التعليم هو المدارس الفنية (الزراعية والصناعية والتجارية والحرفية ومعاهد التمريض إلخ) مع اختلاف مدة الدراسة فيها بحسب الحاجة، ومع الاهتمام الشديد بنوعية ودرجة التدريب العملى بحيث يكون الخريج متخصصا بالفعل وقادرا بالتالى على اكتساب دخل معقول سواء عمل فى مصر أو خارجها. وتبقى الأقلية النابهة التى يسمح لها بمواصلة التعليم الثانوى العام بهدف الاستعداد لدخول الجامعات ، فالتعليم الثانوى العام لا يؤهل في ذاته لممارسة أية حرفة، ومن الظلم ألا يسمح لخريجيه بمواصلة تعليمهم. ولكن المشكلة هى أن يسمح نظام التعليم بوصول أعداد هائلة إلى هذا التعليم العام مما يؤدى إلى إغراق الجامعات بأعداد لا قبل لها بتعليمها على المستوى المطلوب. أما إذا تحدد عدد المقبولين فى التعليم الثانوى طبقا لحاجة المجتمع بعد ذلك من خريجى الجامعات وطبقا لقدرة الجامعات على التعليم الفعلى ذى النوعية الممتازة، فإننا نكون بصدد نظام تعليمى رشيد حقا.

ومن شأن هذا النظام أن يسمح إلى جانب التركيز على النوعية والمستوى

فى التعليم، بمواجهة حاجات المجتمع الحقيقية، دون الاختناقات والفوائض التى نعانى منها حاليا.

وينبغى فى جميع الحالات أن يكون التعليم الثانوى العام والجامعى مجانيا لغير القادرين على متابعته على نفقتهم الخاصة. ولكن غير الطبيعى أن يكون هذا التعليم مجانيا بالنسبة للقادرين. والسبب فى ذلك بسيط وهو أن ما يسمى بالتعليم المجانى له تكاليفه ولا بد أن ثمة من يتحمل هذه التكاليف، وإذا كانت الدولة هى التى تتحمل فمعنى ذلك أن مجموع دافعى الضرائب وغالبيتهم من ذوى الدخل المحدود يتحملون النفقات الفعلية لتعليم أبناء القادرين وحتى آخر مراحل التعليم الجامعى أو أن التمويل يأتى عن طريق اقتراض الدولة أى بالتضخم الذى يتحمل عبؤه سواد المتسهلكين. وأيا كان الأمر فإنه لا يجد مبررا فى أى نظام يهتم حقا بالعدالة الاجتماعية، بل إنه يعنى، كما أثبتت الدراسات فى دول نامية كثيرة، أن تقدم، تحت شعارات كاذبة، خدمة مجانية لأبناء القادرين على حساب الأغلبية الفقيرة، فى حين أن الأولى من ذلك عدالة أن يدفع القادرون أموالا تخصص حصيلتها لتحسين الخدمة التعليمية خاصة فى مرحلة التعليم الأساسى وفي التدريب المهنى.

وواضح أن التهاون والتفريط السائدين فى الأوضاع التعليمية الحالية واللذين يؤديان بعد ذلك إلى أسوأ أنواع السلوك فى مواقع العمل، لا محل لهما فى نظام التعليم المقترح الذى يقوم أساسا على الإتقان ومستوى الأداء والذى يحقق فعلا تعليما مجانيا (إلا لغير المستحقين على المستوى الثانوى والجامعى) وليس كما يبدو أنه الحال الآن، مجرد شهادات مجانية.

ثالثا : الإصلاح الاقتصادى

مناقشات غير عملية

قبل أن أتكلم فيما يتطلبه الإصلاح أود أن أشير إلى مسألتين كثيرا ما يدور النقاش حولهما فى مصر، رغم أنهما فى تقديرى لا تستحقان كل هذا النقاش الذى يعتبر جدلا نظريا فى معظمه قد يكون له موضع في كتابات الأكاديميين، ولكنه غير ذى طائل في مجال اتخاذ القرارات العملية.

وأولى هاتين المسألتين هى مطالبة بعضهم بالانغلاق الاقتصادى أو ما يسمونه تفضلا بالتنمية المستقلة، ومؤدى هذا القول أن ما يسمى بالاقتصاد العالمى ليس فى الواقع سوى الاقتصاد الرأسمالي بعينه الذى تلعب فيه الدول النامية دور التابع، وأن الانفتاح على هذا الاقتصاد هو اعتراف بالتبعية واستمرار لها، كما أن التخلص من هذه التبعية وما تمثله من استعمار جديد لا يكون إلا بتنمية الموارد الذاتية فى إطار من العزلة الاقتصادية عن مركز الحركة الاقتصادية العالمية، وإن كانوا لا يمانعون عندئذ من الانفتاح على دول الكتلة الشرقية فقط باعتبارها سوقا مفتوحة أمام المنتجات الصناعية للدول النامية الصديقة. وبدون الخوض هنا فيما يسميه بعض مثقفى أمريكا اللاتينية بنظرية التبعية أو الهامشية، بل حتى مع التسليم الكامل بصحتها ، لا يستطيع أحد أن يرشدنا بصورة عملية كيف تستطيع دولة كمصر أن تتجاهل الحقائق التى تتحكم فى اقتصادها وأن تنغلق على نفسها بدلا من أن تتعامل مع هذه الحقائق في محاولة تحقيق أكبر فائدة ممكنة منها. لقد تكلموا فقط حول العمل فى إطار تنمية إقليمية شاملة للعالم العربى وهو أمر عظيم ومرغوب فيه إلا أنه، على بعد مناله، ليس بديلاً عمليا للتكامل مع

الاقتصاد العالمى الذى يتميز بدرجة متزايدة من التداخل والترابط كما سبق أن شرحت. وقد أثبتت اليابان فى الماضى، كما تثبت الدول النامية التى حققت درجة متقدمة من التصنيع الآن ، أن من الممكن فى ظل التنافس غير الكامل فى الأوضاع الحالية للاقتصاد العالمى ، أن تنتقل الدولة النامية تدريجيا من الهامش إلى المركز وأن تصبح فى النهاية فى مصاف الدول المتقدمة. كما أن دول الكتلة الشرقية نفسها تحاول الآن جاهدة أن تلعب دورا أهم فى الاقتصاد العالمى حيث ما زال دورها فى التجارة الدولية محدودا جدا، وتعتبر تجارب المجر ورومانيا بل والصين ذات دلالة مهمة فى الانفتاح الذى يتم طبق سياسات كلية تخدم الاقتصاد القومى فى إطار تتحكم فيه الدولة. كما أن في تجربة الأرجنتين عبرة كبيرة، فقد كانت فى العشرينات بين أغنى عشر دول فى العالم (من حيث الناتج القومى الإجمالى) وأصبحت الآن فى وضع يثير الإشفاق ، لأنه حتى مع توافر الموارد تخطىء الدولة كثيرا إذ عزلت نفسها عن المنافسة الدولية وانشأت ستارا مبالغا فيه من الحماية الجمركية لمنتجاتها. قد تنجح الدولة عندئذ فى إنتاج كل شىء ولكنه سيكون فى النهاية إنتاجا رديئا ومكلفا لا يقوى على المنافسة الخارجية ويمثل إهدارا لموارد الدولة كما يسهم فى تدهور قيمة عملتها. ومع التأكيد بأن موارد كل دولة هى الأساس الأول لتنميتها وبأنه لا بديل للاعتماد على النفس في تحقيق تنمية إيجابية، فإن هذا فى رأيى لا يعنى المطالبة بانغلاق الدولة وعزلتها الاقتصادية. ولو أخذنا تلك العزلة مأخذ الجد، لأدّت فى الحقيقة إلى تخلف مستقل وليس إلى تنمية مستقلة!.

أما المسألة الثانية التى يدور حولها النقاش الطويل فتصدر عن اتجاه أيدلوجى مضاد للاتجاه الذى تصدر عنه المسألة السابقة وتدور حول دور

الدولة فى الاقتصاد القومى ، وما إذا كان إلغاء القطاع العام تماما وإحلال القطاع الخاص محله أمرا مطلوبا أو مرغوبا فيه. وهذا أيضا من ترف الحديث إن لم يكن من لغوه. لا يرجع ذلك فقط إلى أنه لا توجد دولة فى العالم لا يلعب فيها القطاع العام دورا مهما، وإنما لأنه من غير العملى وغير المفيد فى أوضاع مصر أن يختفي القطاع العام. إن السؤال العملى المطروح ليس هو تصفية القطاع العام وإنما تحقيق الكفاءة الإنتاجية فى الوحدات القائمة قبل إنشاء وحدات جديدة تعانى من العيوب ذاتها التى تعانى منها الواحدات القائمة، والتأكد من أن لتدخل الدولة فى كل حالة مبررات اقتصادية أو اجتماعية تستوجب هذا التدخل، آخذين فى الاعتبار القدرات الحقيقية للدولة وما يرد عليها من قيود مالية أو تنظيمية. فالتدخل العشوائى في كل المجالات واستمرار الوحدات الخاسرة مهما كانت درجة خسارتها وأسبابها، لا يؤديان إلى تبديد الموارد فحسب بل يؤديان أيضا إلى تبديد قدرة الدولة نفسها على التدخل الفعال التى تكون أقدر عليه إن هى قصرت تدخلها المباشر حيث تتوفر الأسباب والإمكانيات واكتفت دون ذلك بالتنظيم الفعال لنشاط القطاعات التى لا تتحكم فيها مباشرة.

ولا شك فى أن تهيئة الظروف المناسبة لكى يصبح إنتاج القطاع العام منافسا ليس فقط لإنتاج القطاع الخاص المحلى وإنما للإنتاج الأجنبى هي أكبر خدمة يمكن أن تؤدى للقطاع العام، لأنه عن هذا الطريق وحده يمكن التوسع فيه دون تحميل الاقتصاد القومى أعباء لا قبل له بها. ولقد أوضحت الأرقام كيف أن متوسط العائد على استثمارات القطاع العام فى مصر كان ضعيفا، كما أن الأوضاع السلبية لهذا القطاع غير خافية على أحد. إلا أن

هذا لا يعنى فى ذاته أنه لا محل للقطـاع العـام أو أنه لا يمكن ترشيده ورفع كفاءته *.

والحقيقة أن من السذاجة أن نعتقد أن شكل ملكية المشروع هو فى ذاته العامل الحاسم فى معدل إنتاجيته.. فمعظم الشركات العالمية الناجحة يملكها مئات الآلاف من المساهمين غير المعروفين ويمكن تشبيهها لهذا السبب بالمشروعات العامة، إلا أنها تدار بأساليب تجارية تختلف كثيرا عن أساليب القطاع العام فى مصر كما تخضع لرقابة المساهمين الذين لا يقبلون استمرار الخسائر ولأحكام السوق التى تجعل من المستحيل على الوحدات الخاسرة أن تستمر إلى ما لا نهاية، وتفرض عليها أما أن تعيد تنظيم نفسها بنجاح أو أن تخضع لإجراءات الإفلاس. وقد أسهبت فى وصف السياسات الاقتصادية السائدة، والتعقيدات الإدارية، والقواعد التى تتحكم فى علاقات العمل، بل والبيئة العامة التى تحكم تصرفاتنا، لكى أوضح أنه في مثل هذا المناخ من شأن الإنتاج أن يتعثر، سواء كانت الملكية عامة أو خاصة. ولا يجدى فى ذلك مجرد نقل ملكية المصانع من الدولة إلى الأفراد بل إن المؤكد أنه لو حدث هذا فسوف يؤدى، مع بقاء الأوضاع الأخرى على حالها، إلى إفلاس كل المشاريع التى يعود استمرارها فى ظل القطاع العام إلى دعم الدولة، وإلى مجرد استبدال الاحتكار الخاص بالاحتكار العام فيما عدا ذلك.

ألا يجدر إذن بدلا من الحديث النظرى عن تصفية دور الحكومة التى تنفق حاليا أكثر من ٥٤ ٪ من الإنفاق الحكومى، وبدلا من التخوف المستمر من الحديث عن تغيير أوضاع القطاع العام، أن تناقش هذه المسألة، كسابقتها،

* انظر بعض التطور فى معالجة المؤلف لهذه المسألة فى الجزء الثانى ، ص ١٧١ - ١٧٥ .

بعيدا عن الحماس الأيديولوجى كجزء من المشكلة الأعم لأوضاع الاقتصاد المصرى وفى ضوء الاعتبارات العملية التى تتحكم فى النهاية فى مجالات الاستثمار والإنتاج.

✰ أسس الإصلاح

إن أى برنامج شامل للاصلاح الاقتصادى لن تكون له المصداقية التى تبرر ما يستوجبه من تضحيات مؤقتة وإن كانت صعبة ، إلا إذا استهدف هدفين رئيسيين هما: إعادة التوازن إلى الموازين الاقتصادية المختلة حاليا، والإصلاح الأساسى للقطاعات الإنتاجية سواء منها ما ينتمى للقطاع العام أو الخاص.

١ - العمل على إعادة التوازن إلى الموازين الاقتصادية المختلة

سوف يقتضى هذا الهدف الصعب القضاء تدريجيا على العجز فى الميزانية العامة والعجز في ميزان المدفوعات، وهى أمور لا تتحقق دون تغيير جذرى فى عدد من السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية. فالعجز الكبير فى الميزانية العامة والذى جاوز ٢٠ ٪ من الناتج المحلى الإجمالى فى السنوات الأخيرة يتأسس على سياسة توسعية جدا تقف وراء كثير من المشكلات التى يعانى منها الاقتصاد، وتنعكس على حالة ميزان المدفوعات الذى أصبح هو الآخر مختلا بصورة غير عادية.

وقد كان الهدف في ميزانية العام الماضى (٨٥/٨٦) تخفيض عجز الميزانية العامة إلى ١٤٪ من الناتج الإجمالى ولكن وصل العجز في الواقع إلى ٢١٪ من هذا الناتج رغم متأخرات كبيرة فى الدفع، بسبب التردد فى

اتخاذ الاجراءات التى تضمنتها الميزانية نفسها لزيادة موارد الدولة وخاصة رفع أسعار الطاقة، واستخدام سعر صرف واقعى في تقييم الواردات لأغراض الجمارك وترشيد الدعم. ويقودنا هذ إلى ثلاث ضرورات :

– ضرورة اتباع سياسيات سعرية من شأنها تخفيف العبء عن ميزانية الدولة والحد من الاستهلاك وذلك بقصر الدعم الحكومى على السلع الأساسية والمستهلكين الفقراء، وبشرط أن تباع السلع والخدمات دائما بأسعارها الحقيقية وأن يتم هذا الدعم المحدود إما بتوزيع طوابع على المستفيدين تستخدم فى السداد أو بتعويضهم عن فرق السعر في حدود تعلن سلفا.

– ضرورة تخفيض الإنفاق الحكومى خارج نطاق الدعم كذلك. ويأتي هذا بعد إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام مع إعطاء التعليم والصحة أولوية كإنفاق استثمارى.

– ضرورة زيادة موارد الدولة، ليس عن طريق الإسراف فى الرسوم الجمركية الذى يؤدى إلي التوسع فى التهريب وإلى الإنتاج المحلى لسلع كمالية (سوء تخصيص الموارد) وكثيرا ما يقود إلى إنتاج محلى غير منافس، وليس عن طريق زيادة معدلات الضرائب وهى مرتفعة أصلا وتحتاج إلى إعادة نظر فى شرائحها وفى الحد الأدنى للإعفاء منها، فى ضوء معدلات التضخم السائدة. وإنما تكون زيادة الموارد عن طريق رفع كفاءة أجهزة الجباية والتأكد من أن الضرائب والرسوم يدفعها جميع الخاضعين لها وليس فقط من لا حيلة لهم في تفاديها. وقد اقترح البنك الدولى في هذا الصدد فرض ضريبة عامة على الاستهلاك. ومثل هذه الضريبة مفروضة فى كل الدول المتقدمة وهى

تسرى على جميع المستهلكين ولكنها تفرق بينهم حسب قيمة ما يستهلكونه مما يحقق جانب العدالة أيضا. كما يمكن أن تفرق للسبب نفسه بين السلع والخدمات التى تخضع لها بحسب مدى أهميتها لجمهور المستهلكين. وقد سبق للدكتور حازم الببلاوى منذ سنوات طويلة اقتراح فرض ضريبة على الاستهلاك وهى ضريبة ينبغى أن يترتب عليها في النهاية تخفيض معدلات الضرائب على الدخول خاصة على ذوى الدخل المحدود.

وتستدعى هذه الضرورات الثلاث اتخاذ السياسات والإجراءات التى تتطلبها، والتى ستؤدى أيضا وبالضرورة إلى انخفاض معدل إصدار النقود والائتمان مما سيخفف من الأثر التضخمى لإجراءات أخرى ضرورية لموازنة ميزان المدفوعات سيرد ذكرها. وإذا اصطحبت إجراءات تخفيض النفقات العامة وزيادة الموارد العامة بتبنى سياسة جديدة لسعر الفائدة من شأنها ألا يقل العائد الذى يحصل عليه المودعون عن معدل التضخم (سواء كان هذا العائد فائدة محددة أو مشاركة فى أرباح البنوك) فإن ذلك سيساعد فى زيادة الادخار بالجنيه المصرى مما يشجع على رفع معدل الادخار القومى وزيادة حصيلة تحويلات المصريين بالخارج بل وعلى تحويل ودائع المصريين الدولارية إلى ودائع بالجنيه المصرى. وهذه إجراءات من شأنها أيضا الحد من التضخم وبالتالى تخفيف عبء رفع الدعم عن الذين يتقرر رفع الدعم عنهم باعتبارهم من غير المستهلكين الفقراء . ويمكن تخفيف أثر رفع سعر الفائدة على المستثمرين المحليين بالسماح للبنوك بالمشاركة فى رأسمال المشروعات بدلا من إقراضها أو بإنشاء مؤسسات مالية جديدة لهذا الغرض. فضلا عن أن

السياسات الأخرى الواردة فى البرنامج المقترح والمتعلقة بضغط النفقات وتفادى العجز في ميزانية الدولة والقطاع العام سوف تؤدى بطبيعتها إلى الحد من معدل التضخم وتبقى تعديل سعر الفائدة فى حدود معقولة (١) .

وسوف يثير المعارضون للإجراءات السابقة قضية طال حولها الجدال وهى ضرورة الإبقاء على الدعم بوضعه الحالى أى بصرف النظر عن نوعية السلع المدعمة والمستهلكين المستفيدين. واسمحوا لى بالتعليق باختصار على هذه القضية الحساسة :

فقد أثبتت دراسات كثيرة أن استخدام الدعم بهدف تخفيض الأسعار كثيرا ما يؤدى إلى عكس المقصود منه، بل إن معدلات التضخم تزيد كثيرا فى الدول التى تتوسع فى برامج الدعم، كما هو الحال في مصر، كما أن الدعم الذى لا يفرق بين السلع أو بين المستهلكين يتضمن بالضرورة تمويلا للقادرين على حساب الجميع.

نعم، هناك حالات ينبغى فيها استخدام الدعم كإجراء مؤقت، يعاد النظر فيه من حين لآخر، وذلك عندما يكون ضروريا لإعادة توزيع الدخل أو لتخفيف آثار إجراءات اقتصادية أخرى أو لتشجيع التصدير، أما دعم الاستهلاك

---

(١) قد تثار هنا قضية «الربا» بالنسبة إلى رفع سعر الفائدة، كما أثيرت بالنسبة للسعر غير الاقتصادى السائد حاليا. ويظل السؤال مع ذلك: لماذا يصُر بعضهم على تحريم الفائدة على ودائع البنوك والله لا يحرم إلا «الربا» وهى فى تعريف الفقهاء : «فضل المال بغير عوض» أى زيادته بغير مقابل؟ فهل يمثل سعر الفائدة على النقود الورقية الذى لا يزيد على معدل التضخم زيادة حقيقية فى أصل رأس المال أم أنه مجرد حماية لقيمة الأموال المودعة ضد أثر التضخم ؟ إن بحث هذه المسألة بترو وتعمق يجب أن يسبق الاتهامات الحادة التى تثار فى هذا الشأن.انظر لاحقا، ص ٢٠١ - ٢٠٤ .

كسياسة عامة، وللقادرين وغير القادرين على السواء، ولسلع أساسية وغير أساسية دون تفرقة، فهذا فى رأيى، ورغم كل الشعارات، تبذير اقتصادى لا طاقة لنا به، وفساد سياسى لا يستفيد من ورائه سوى الانتهازيون.

ويمكننا الاستفادة من تجارب الدول الأخرى التي نجحت في تحديد نطاق الدعم دون التأثير سلبيا على أفقر السكان (كما حدث في سري لانكا بصورة خاصة) وتلك التي تمكنت من الحد من الدعم مع الحد من ارتفاع الأسعار بصفة عامة.

أما ميزان المدفوعات فإن عجزه الحالى لا يقل خطرا، حيث بلغت الفجوة التمويلية قدرا يستحيل معه استمرار الدولة فى خدمة ديونها الخارجية بالكامل وفي المواعيد المقررة ويتطلب التوسع فى الاقتراض قصير الأجل من البنوك التجارية بتكلفة باهظة، كما يزيد من خطورة وضع البنوك التجارية المصرية بالنسبة لما لديها من ودائع بالنقد الأجنبى. وينعكس كل ذلك بالطبع على سعر الجنيه المصرى بالنسبة للعملات الأخرى التى تستخدمها الدولة فى تمويل الاستيراد بل وعلى قدرة الدولة نفسها على تلقي الائتمان الخارجي.

ويستدعى إصلاح هذا الوضع ثلاث ضرورات أخرى:

- ضرورة تخفيف عبء الدين الخارجى عن طريق التفاوض مع الدائنين (ومعظمهم حكومات أجنبية) على إعادة جدولة الديون على عدد طويل من السنين إن لم يكن الإعفاء تماما من بعضها، وإعطاء الدولة فترة سماح طويلة نسبيا قبل البدء فى خدمة أصل هذه الديون وإخضاعها لمعدل فائدة أقل من سابقتها. وقد بدأت مصر فعلا في هذا التفاوض ولكنها استنفدت فيه ذخيرة سياسية هائلة (مجهود مضن ورحلات متكررة من جانب رئيس الدولة نفسه) ولاشك أن مثل هذا التفاوض يكون أيسر كثيرا إذا اتبعت الدولة سياسة

اقتصادية توحى بقدر أكبر من الثقة فى قدرتها على السداد فى المستقبل.

– ضرورة زيادة الصادرات عن طريق اتباع السياسات الاقتصادية الكلية التى تساعد على ذلك والعناية بالصناعات التى يمكن أن يكون لنا فيها ميزة نسبية مع الاهتمام دائما بنوعية المنتج وطريقة التغليف وانتظام الشحن والتسليم، والقضاء على معوقات التصدير الحالية وهي كثيرة ورهيبة سواء من حيث القيود الإدارية أو الرسوم المالية أو ضعف الائتمان المتوفر للمصدرين أو صعوبة الحصول على السلع الوسيطة أو قبل ذلك كله، السعر غير الواقعى للجنيه المصرى. ومن المفيد فى هذا الصدد إنشاء معارض دائمة للصادرات المصرية فى المدن الكبرى فى مصر وفى الأسواق المهمة خارجها خاصة فى العواصم العربية وينبغي العمل إلى جانب ذلك على زيادة الصادرات غير المنظورة عن طريق الاهتمام بتطوير بيئة تسهم فى تشجيع السياحة بأنواعها المختلفة وتشجع تحويلات المصريين. مع مراعاة أن أسرع وسيلة لزيادة حصيلة الصادرات هى الحد من استهلاك الطاقة محليا (الذى ينشأ عن رفع أسعارها وترشيد استهلاكها) مما يسمح بتصدير كميات أكبر من البترول.

– ضرورة الحد من الواردات ليس عن طريق فرض قيود جديدة على الاستيراد بل عن طريق تخفيف هذه القيود بعد توحيد وتخفيض سعر الصرف بما يعكس بصورة واقعية الفرق بين معدل التضخم في مصر ومعدل التضخم العالمى ، أى بعبارة أخرى تأسيس سعر الجنيه على أساس العلاقة النسبية بين أسعار السلع المصدرة والمستوردة، باعتباره الأساس الواقعي لتسعير العملات ، مع الأخذ في الاعتبار أن السعر الواقعى هو أفضل وسيلة للحد من الواردات وتشجيع الصادرات.

وواضح أن الاستجابة لهذه الضرورات لا يأتى بمجرد رفع الشعارات

الوطنية ومناشدة الناس أن يحدوا من استهلاكهم للسلع المستوردة وأن يعملوا من أجل التصدير. إنما يقتضى ذلك اتباع سياسة جديدة للتجارة الخارجية تعترف بالحوافز الواقعية وتعمل على إلغاء المعوقات الإدارية التى يعانى منها النظام المصرى للاستيراد والتصدير بصورة خطرة ولا يستفيد من ورائها فى النهاية إلا خربو الذمة من الموظفين والوسطاء (بالرغم من أنها وضعت أصلا لمحاربة خربى الذمة من المستوردين والمصدرين).

وفى اعتقادى أن نظاما يقوم على تعريفة جمركية مبسطة وغير مبالغ فيها، وعلى رفع الرقابة على الصادرات والقيود الكثيرة المفروضة عليها، سوف يؤدى فى فترة قصيرة إلى تحسن ملحوظ فى وضع الميزان التجارى، وميزان المدفوعات بالتالى. وإذا اصطحب ذلك توحيد لسعر الصرف عند مستوى واقعى، فإن أثره فى الحد من الواردات وفى تشجيع الصادرات يكاد يكون مضمونا، إذا أخذنا فى الاعتبار الإجراءات الأخرى المقترحة. بل إن الأثر الإيجابى لذلك ينعكس أيضا على حجم السياحة وزيادة تحويلات العاملين بالخارج وزيادة الثقة فى العملة عند وضعها الجديد الذى ينبغى العمل على المحافظة عليه.

ولا شك فى أن العمل على تصحيح وضع الميزانية العامة وميزان المدفوعات بالطرق التى أشرت إليها وما يترتب عليه من تصحيح للموازين المالية والتجارية الأخرى، سوف يسهل على الحكومة المصرية الحصول على دعم مالى كبير من المؤسسات المالية الدولية فى شكل قروض سريعة الصرف تحتاج الدولة إليها فى التنفيذ الفعال للإجراءات السابقة، كما سيفتح ذلك المجال للاتفاق مع الدائنين الخارجيين على تخفيف أعباء خدمة الديون بصورة كبيرة مما يساعد على نجاح هذه الإجراءات نفسها. أما التخوف من

الأثر التضخمي لتخفيض سعر الجنيه فيمكن الحد منه عن طريق الإجراءات السابق ذكرها والخاصة بتخفيض النفقات العامة وزيادة موارد الدولة وتخفيض اقتراض الحكومة من النظام المصرفي، وتخفيض إصدار النقود ورفع أسعار الفائدة على الجنيه مع تبنى إجراءات مؤقتة إذا لزم الأمر لتجميد الأجور وأسعار المواد الأساسية. كما يمكن إذا اقتضت الحاجة اتباع إجراءات مؤقتة أخرى لتخفيف العبء على المنتجين المحليين الناتج عن ارتفاع أسعار المواد الوسيطة وزيادة عبء خدمة ديونهم (كتخفيض الرسوم الجمركية على السلع الوسيطة وإعادة جدولة بعض الديون ... إلخ) .

٢- العمل من أجل الإصلاح الأساسي للقطاعات الإنتاجية

لعل الشرح السابق لأوضاع القطاعات الإنتاجية في مصر قد أوضح أن المشكلة هنا تكمن في المقام الأول في البيئة الإنتاجية التى لا تحض المنتجين على الاستثمار والإنتاج بصورة أكفأ وأقدر على المنافسة عالميا (التصدير) وفى العلاقات التنظيمية السائدة سواء ما يتحكم منها فى الإدارة أو فى العمل وفى مستويات الكفاءة والإنتاجية التى يعود تدنيها إلى نظام التعليم الحالى ثم إلى علاقات وسلوكيات العمل خاصة فى القطاع العام. ومعنى ذلك أنه يمكن عن طريق استحداث تغييرات في هذه البيئة وهذه العلاقات رفع الكفاءة الإنتاجية كثيرا دون حاجة إلى تمويل إضافى أى إن المطلوب في المقام الأول هو تغيير فى السياسات التى تتحكم فى قرارات الاستثمار وفى علاقات الإنتاج.

وواضح أيضا أن على الدولة أن تعيد النظر في أولويات الاستثمارات العامة فى ضوء ما أثبتته التجارب السابقة واستجابة لضرورة الحد من

الإنفاق العام فى الفترة القادمة. فثمة إنفاق ضخم على مشروعات ذات عائد منخفض لا داعى للتوسع فيها. والأولى هو استكمال المشروعات التى بدأ تنفيذها والتى يمكنها الاعتماد على نفسها ماليا مع قصر الاستثمارات العامة الجديدة على المجالات الضرورية.

في مقدمة هذه القطاعات الضرورية يأتى قطاع **الطاقة** ، حيث ينبغى التحكم بكفاءة فى الطلب على الطاقة عن طريق الأسعار، وتطوير استخدام حقول الغاز بما يسمح بإحلاله بقدر الإمكان محل البترول فى الاستهلاك المحلي مما يساعد أيضا على زيادة الكمية المصدرة من البترول الذى تنتظر أن ترتفع أسعاره فى التسعينات، واختيار البديل الأفضل لمصدر الوقود لمصانع الطاقة الجديدة فى ضوء الاعتبارات الاقتصادية والبيئية.

أما فى قطاع **الزراعة** ، فمع التسليم بأنه لا بد لمصر من التوسع في رقعة الأراضى المزروعة، فيجب ألا يلهينا ذلك عن التوسع الرأسى عن طريق تحسين نظام الرى والصرف وتوفير الصيانة اللازمة لهما مع رفع الكفاءة التشغيلية لشبكة المياه بما فى ذلك القناطر الثلاث على النيل والمحطات الفرعية الأخرى، وإعادة النظر فى نظام تخصيص الأفدنة للمحاصيل بقرارات حكومية، مع الاهتمام كثيرا بأنظمة الإرشاد الزراعى والائتمان الزراعى وتقديم مستلزمات الإنتاج وتحرير ذلك كله من الاحتكار، ولو كان هو احتكار الدولة. ومن رأي كثير من الدارسين لأوضاع القطاع الزراعى في مصر أن الاستمرار في التوسع الأفقى (استصلاح الأراضى خارج الوادى والدلتا) لا ينبغى أن تكون له أولوية على المحافظة على الرقعة المزروعة حاليا (وبصفة خاصة حمايتها ضد التوسع العمراني فى الدلتا) وتحسين استخدام الموارد القائمة (الأرض والعمل والمياه) وزيادة الإنتاجية عن طريق تحسين

الخدمات، والسماح لأسعار المواد الزراعية بالارتفاع، خاصة وأن التجربة قد أثبتت أن جزءا صغيرا من الأراضى المستصلحة يستخدم بالفعل فى زراعة عالية الكفاءة. كما أن فرض أسعار منخفضة لحاصلات زراعية أساسية (١) مع فرض التسليم الجبرى للحاصلات على المزارعين وتحكم الموظفين فى مدخلات الإنتاج قد أدى إلى أخطاء لا ينبغى تكرارها فى الأراضى الجديدة. بل إن تباع السياسات المثلى فى الأراضى الموجودة سوف يؤدى إلى ربحية العمل الزراعى وجذب العمالة إليه من جديد كما أنه سوف يجعل التوسع الأفقى بعد ذلك ، وهو ضرورى أيضا، امتدادا لزراعة عالية الإنتاجية وليس توسعا لا يعبأ بالتكاليف ولا يراعى الأولويات.

وفى قطاع **الصناعة** ، وهو أمل مصر الرئيسى فى النمو الاقتصادى ثمة فجوة كبيرة بين واقع الحال وما يمكن تحقيقه، فالتحرك الناجح فى هذا المجال ، كما تدلنا تجربة دو ل أخرى، لا يحتاج بالضرورة إلى توافر المواد الأولية أو حتى رأس المال على المستوى المحلى بقدر حاجته إلى السياسات الاقتصادية السليمة والقوى العاملة المدربة والمنتظمة حيث ينجح هذان العنصران عادة فى اجتذاب العناصر الأخرى اللازمة. وقد أدت تطورات معروفة إلى أن أصبحت السيطرة الغالبة على الصناعة فى مصر للقطاع العام بمشكلاته العديدة (تنظيم معقد، إدارة ضعيفة ينقصها الاستقلال الكافى فى اتخاذ القرارات وخاصة قرارات الأسعار والتشغيل، أسعار لا تخضع دائما للاعتبارات الاقتصادية، تكنولوجيا قديمة، سلوك عمالى لا يتسم دائما بالانضباط، صعوبات فى التمويل بالنقد الأجنبى وفى الحصول بالتالى

---

(١) لاحظ تقرير للبنك الدولى أن مصر تدفع عمليا للمزارع الأجنبى سعرا للقمح أعلى مما تدفعه للمزارع المصرى، ووصف هذا الحافز السلبى بأنه وضع غير معقول .

على مستلزمات الإنتاج، أداء مالي ضعيف ... إلخ) وأثره السلبي العام على ميزانية الدولة. وكما قلت من قبل فإن أكبر ضمان لاستمرار القطاع العام ونجاحه هو تحوله إلى قطاع ذى كفاءة اقتصادية عالية. ويعرف الجميع أن هذا لا يتحقق إلا إذا ضمنا لوحدات القطاع العام استقلالا كافيا فى الإدارة والتشغيل، مع إعطائها المرونة فى تحديد أسعار منتجاتها فى ضوء الرقابة اللاحقة من جانب الدولة، على أن تعتمد بعد ذلك على نفسها فى مجال التمويل (بما فى ذلك الاقتراض) دون أن تكون عبئا دائما على الميزانية العامة. ولا أعرف *لماذا* نخضع *القطاع العام* فى مصر *لنظام* يختلف عن ذلك الذى تخضع له الشركات *المساهمة الخاصة*. *إن القطاع العام* يتميز بملكيته *للدولة أو للشعب* وهو *أمر* ينبغى *أن* ينعكس على دوره وعلى الأهداف التى يسعى إلى تحقيقها ولكنه لا يبرر إخضاعه للقيود البيروقراطية أو معاملة وحداته كأنها أجهزة حكومية وليست وحدات إنتاجية. إن من رأيى أن تحدد الدولة لكل شركة من شركات القطاع العام الأهداف المطلوبة منها بصفة دورية وأن تنشئ لكل شركة جمعية عمومية تمثل فيها الدولة (عن طريق أفراد يتم اختيارهم بعناية من ذوى الخبرة من بين القيادات السابقة للقطاع العام مثلا) كما يمثل فيها العاملون، وتخضع الشركة بعد ذلك فى كل شىء إلى قانون الشركات كما يكون للمسئولين عنها نفس الحرية والمسئولية المقررة للمسئولين عن الشركات الخاصة، فى ظل نظام محكم للشركات سواء كانت عامة أو خاصة، يعاملها جميعا كوحدات إنتاجية وليست كمؤسسات خيرية.

وأخيرا يأتى *القطاع الخاص الذى* ينمو فى مصر منذ سنة ١٩٧٤ بمعدل أسرع من نمو القطاع العام وإن كان دوره ما زال محدودا خارج قطاع الزراعة، كما أن نموه في سنوات الانفتاح الأولى لم يتم طبقا لسياسات

اقتصادية كلّية تضمن تحقيق أفضل النتائج للاقتصاد القومى. وليس المطلوب أن تتدخل الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر، لدعم هذا القطاع. إنما المطلوب فقط ألا تخلق المعوقات في وجهه وأن تكتفى برسم الحدود المعقولة والرقابة على احترامها مع اتباع السياسات الاقتصادية التى تشجع الإنتاج والتصدير. ولا شك فى أن قيام الدولة بهذا الدور، الذي لا يكلفها شيئا من الناحية المالية، وفتح مجال التنافس الحر بين القطاعين العام والخاص دون محاباة مع خضوعهما لقوانين تنظيمية واحدة، سوف يشجع القطاعين على المزيد من الإنتاج ويرفع من إنتاجيتهما جميعا. ومن المهم فى هذا الخصوص أيضا ألا تميز الدولة المستثمرين الأجانب بمعاملة أفضل من تلك التى تمنحها للمستثمر المحلي، فمناخ الاستثمار كل لا يتجزأ ، والمستثمر الأجنبى يحكم على هذا المناخ ويبنى ثقته فيه طبقا للمعاملة التى تعامل بها الدولة المستثمرين من مواطنيها. ولا شك فى أن استقرار ظروف الاستثمار بما في ذلك القوانين والسياسات التى تتحكم فيه هو أهم كثيرا في نظر أي مستثمر جاد من المزايا والإعفاءات التى تتطوع الدولة بتقديمها للمستثمرين الأجانب دون أن يكون لها مبرر قوى في أكثر الحالات. كما أن من الأفضل للمستثمر ومن الأنفع للحكومة والأكرم للدولة ، أن لا يعفى المستثمر من الضرائب وأن يعفي بدلا من ذلك من القيود والإجراءات التى ترغمه على الدفع لغير الشرفاء من الموظفين والوسطاء، أو تقعده عن الاستثمار أصلا.

فى ظل هذه الأوضاع الجديدة لا بد أن ينمو فى مصر مناخ جديد للاستثمار يمكن الإفادة منه بشكل أعظم إذا أحسن تنظيم سوق المال والرقابة عليه مع تشجيع وسائل تراكم رأس المال وطرائق استخدامه فى المشروعات الإنتاجية ، ويمكن فى هذا الإطار تشجيع الاتفاق بين مؤسسة

التمويل الدولية (من مجموعة البنك الدولى) وبعض البيوت المالية العالمية على إنشاء صندوق استثمار لمصر، على نمط الصناديق التى أُنشئت للمكسيك وكوريا وتايوان وتايلاند والهند والصندوق المزمع إنشاؤه للفلبين. ومثل هذا الصندوق ليس مؤسسة بالمعنى المألوف وإنما هو وسيلة لتجميع رؤُوس الأموال تحت إدرة مشتركة تتولى استثمارها في الوحدات الإنتاجية المختلفة وتكفل حرية تداول المساهمات بما يشجع استمرار التعامل ويسهم فى ازدهار سوق ثانوية للأوراق المالية.

ويمكن أن يستجلب هذا الصندوق مساهمات المصريين فى الخارج والمستثمرين العرب ويقوم باستثمارها فى أسهم مشروعات مصرية فى إطار خطة التنمية المصرية وبموافقة الحكومة المصرية بعيدا عن مغامرات المستثمرين الأفراد. وقد نجحت التجارب السابقة فى هذا الشأن بل ومكنت مشروعات فى الدول النامية المعنية من بيع أسهمها فى الأسواق العالمية ومن الاقتراض باسمها فى هذه الأسواق دون ضمان حكومى.

وتستطيع استثمارات هذا الصندوق، إن دعا الأمر، الإفادة من ضمان «الوكالة الدولية لضمان الاستثمار» التى يجرى إنشاؤها ضمن مجموعة البنك الدولى لتشجيع تدفق الاستثمارات إلى الدول النامية والتى وقعت مصر على إنشائها ولكنها لم تصدق عليها حتى الآن.*

٣-أهمية تغيير البيئة الاقتصادية:

إن العمل من أجل إعادة التوازن إلى الموازين الاقتصادية المختلة حاليا، والإصلاح الجذرى للقطاعات الإنتاجية هما هدفان ساميان في ذاتهما. وهما

* بدأت هذه الوكالة عملها عام ١٩٨٨ ومصر الآن عضو فيها .

إلى جانب ذلك شرطان أساسيان لتحسين البيئة الاقتصادية فى مصر وتمكين الاقتصاد المصرى من التحكم فى معدل التضخم ومن الانطلاق فى مجال المنافسة الدولية والتصدير. فالاختلال القائم معناه كما ذكرت غير مرة زيادة التضخم وزيادة الاعتماد على المعونات الخارجية. والتضخم كما نعلم يعود بأكبر الضرر على أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة، كما أن الاعتماد الكبير على أصحاب المعونات الثنائية يورث التبعية ويعوّد الناس على العيش فوق مستوى دخولهم على حساب الغير، فضلا عن خضوعه لاعتبارات السياسة الدولية ورمالها المتحركة لماذا نختار السياسات التى تؤدى بنا إلى هذه الشرور ، وفي مقدورنا نحن أن نعمل علي خلق البيئة الحافزة على الإنتاج الكفء والاعتماد المتزايد على الذات؟ وكيف نفضل على هذا الطريق السوى رفع شعارات فارغة أودت بمصالح الفقراء رغم أنها ترفع دائما باسمهم ، وانتقصت من حرية مصر الفعلية رغم أنها تصاغ لتأكيد استقلالها؟

ولاشك فى أن توفير مناخ اقتصادى جديد تختفى فيه العيوب الأساسية للبيئة الحالية سوف يكون له أثر واضح في زيادة حجم الاستثمارات وأهم من ذلك زيادة كفاءتها. وسوف يساعد ذلك الإنتاج المصرى على التنافس مع الإنتاج الأجنبى فى المجالات التى يمكن أن يكون لنا فيها مزايا خاصة، ليس فقط فى السوق المحلي بل وفي الأسواق الأجنبية أيضا خاصة منها الأسواق المجاورة. ومن المفيد أن تركز مصر في تعاملها مع الدول العربية على ضرورة تحرير انتقال السلع والخدمات فيما بينها من القيود الإدارية والمالية، مع توفير قدر محدود من الحماية للمنتجات الصناعية العربية المتبادلة بين هذه الدول. فإن التركيز على هذا الجانب فى التعاون العربى قبل أى جانب آخر من شأنه خلق مصالح متبادلة ومتزايدة لكل الدول العربية تجعل لها جميعا

رغبة حقيقية في التعاون والتقارب، خاصة وقد علمتنا التجربة أن محاولات التقارب التي تبنى على الحماس العاطفي وحده سرعان ما تتحول إلى انفصال وشقاق. ومن غير المقبول أن تظل تجارة مصر الخارجية مع الدول العربية الأخرى ضئيلة جدا، ليس فقط بالمقارنة مع تجارة الدول الصناعية مع هذه الدول وإنما أيضا بالمقارنة مع تجارة دول نامية أخرى، مثل كوريا بل وسنغافورة، بدأت علاقاتها التجارية مع العالم العربي منذ سنوات قليلة ولكنها . نجحت في تطوير هذه العلاقات بشكل مذهل نتيجة مصداقية التعامل وحسن الأداء وجودة المنتج.

رابعا: الإصلاح الإدارى *

تشتهر مصر للأسف بين دول العالم بالتعقيدات الإدارية وسوء التنظيم. وقد قيل تهكما، إن المصريين قد اخترعوا البيروقراطية ثم قضوا آلاف السنين يستكملون تفاصيلها . وتبدو مشكلات الأجهزة الإدارية أوضح ما تكون في ظاهرتين : أولاهما تعدد المسئوليات والمسئولين عن المسألة الواحدة والثانية التضخم الهائل في الألقاب الوظيفية.

ومن رأيي أن إصلاح الجهاز الإدارى في مصر يجب أن يبدأ بإصلاح الخلل في هاتين الظاهرتين بحيث تشكل الحكومة على نحو يحول دون تعدد المسئولية، وبعيدا عن التفكير البيروقراطي الذى يفترض أن أهم حل لأى مشكلة هو إنشاء وزارة خاصة للاهتمام بها . ومن الممكن في ظل هذا التوحيد أن يكون لكل وزير نائب أو وكيل واحد في كل تخصص يبرر تفرغ وكيل له،

* راجع تطويرا وتفصيلا لأفكار المؤلف في هذا الموضوع في الباب الثالث لاحقا في هذا الكتاب .

على أن يظل عدد الوكلاء محدودا بثلاثة أو أربعة علي أكثر تقدير، وبهذا يتكون الجهاز المسئول عن سياسة كل قطاع من مجموعة صغيرة متفاهمة وقادرة على وضع سياسات واضحة وعلى متابعة تنفيذها . أما مشكلة ضعف المرتبات فهي مشكلة مستقلة يكون علاجها عن طريق دراسة سلم وظيفي جديد بمرتبات أعلى يتم التعيين والترقي على أساسه حسب درجة المعرفة ودرجة المسئولية المطلوبة في كل وظيفة، دون التقيد بالقواعد الحالية التي تجعل أهم أساس للتمييز بين العاملين تاريخ تخرجهم وتاريخ التحاقهم بالخدمة .

وحتى لا يأتي هذا النظام الجديد لتوصيف الوظائف وتحديد المخصصات المالية لكل منها من فراغ أرى أن يعاد النظر أولا في الوحدات الإدارية (الوزارات أو الهيئات والمؤسسات العامة) من نواح أربع هي الإجراءات المتبعة، وأعداد العاملين، والمرتبات، ونظام التعيين والترقية.

وبعد أن تتم هذه الترتيبات يمكن إدخال النظام الجديد للسلم الوظيفي وللمرتبات الأعلى التي تتناسب مع العمل الحقيقي الذي يؤديه العاملون طبقا لما يتطلبه من معرفة وخبرة ومسئولية. ولا شك في أن دفع مرتبات أعلى لعدد أقل من العاملين أجدى كثيرا في رفع مستوى إنتاجيتهم ومعنوياتهم من الوضع الحالي، خاصة إذا اصطحب ذلك بنظام رشيد وعادل للترقية على أساس الكفاءة. ولا بد أن يؤدي هذا النظام الجديد إلى تخليص المكاتب الحكومية من المئات التي تزدحم بها الدهاليز من السعاة وغيرهم ممن لا يؤدون وظائف حقيقية بينما القطاعات الإنتاجية تشكو كلها تقريبا من نقص العمالة النافعة. كما أن من شأنه تمكين الوزراء من تكوين أجهزة فنية يمكنهم

الاعتماد عليها بشكل معتاد دون تحميل عبء العمل كله لأفراد قلائل.

ويمكن اتباع الأسلوب نفسه فى إصلاح أجهزة القطاع العام بعد تحريرها من الأنظمة الحالية وإخضاعها لقانون الشركات المساهمة مع جعل الفارق فقط فى طريقة تكوين الجمعية العمومية على نحو ما أوضحت.

ويفترض هذا كله أن تطبيق الإصلاحات الاقتصادية السابق شرحها سوف يؤدى مع الوقت إلى توسع القطاع غير الحكومى واستيعابه لجزء كبير من العمالة الجديدة.

خامسا: ملاحقة الثورة العلمية

لا يكتمل برنامج إصلاح فى دولة نامية كمصر إلا إذا أعدت نفسها أيضا للإفادة من التقدم العالمى العظيم فى المجالات العلمية، والذى أشرت فى مقدماتى إلى أهميته وخطره، وفي الاستخدام الفعلى لآثار هذا التقدم فى مجالات الإنتاج والخدمات.

لا يتم ذلك بالطبع بحلول بيروقراطية مثل إنشاء وزارة للبحث العلمى أو أكاديمية تشغل الأساتذة المتخصصين بحضور اللجان والقيام بأعمال إدارية لا يريدونها ولا يجيدونها، وإنما يتم أساسا عن طريق تقوية مراكز البحث العلمى القائمة وتمكينها من الاتصال الدائم والمباشر بمراكز البحوث فى الدول المتقدمة وعن طريق إنشاء مراكز جديدة للدراسة العلمية والتكنولوجية على أسس مختلفة تماما عن الأسس المتبعة فى إنشاء وإدارة الجامعات المصرية الحالية.

من الطبيعى أن لا يأتى هذا التقدم العلمى من فراغ، إذ لا بد أن يستند

إلى نظام تعليمى يقوم على تشجيع البحث وليس على حفظ ما يردده المدرسون، وإلى نظام إداري ومالى من شأنه أن يتفرغ الأساتذة لبحوثهم وطلبتهم لا أن يقضوا وقتهم فى طلب لقمة العيش فى الداخل والخارج. ومع الجهود التى تستهدف إصلاح نظام التعليم وإصلاح الأوضاع الإدارية، والتى أشرنا إليها، أعتقد أن ملاحقة الثورة العلمية، والإفادة منها تقتضى السير فى خطوات أربعة فى وقت واحد يجب أن ينظر إليها جميعا على أنها استثمارات لا بد منها من أجل التنمية.

(١) الخطوة الأولى هى مراجعة أحوال مراكز البحوث القائمة بما في ذلك مراكز البحوث الزراعية والمركز القومى للبحوث ومراكز البحوث التابعة للجامعات والمصانع وذلك بهدف توفير النظام الذى يمكنها من الانطلاق بعيدا عن القيود الإدارية العقيمة التى تحكمها.

(٢) الخطوة الثانية هى العمل علي الإفادة بشكل أكبر من المراكز الدولية للبحوث واعتبار استجلاب مراكز بحوث جديدة إلى مصر أو فروع جديدة لمراكز دولية قائمة أولية من الأولويات الأساسية التى تعمل سياسة الدولة الخارجية على تحقيقها.

(٣) الخطوة الثالثة في هذا الترتيب، وإن كانت الأولى فى أهميتها، هى إنشاء جامعة عربية للتكنولوجيا تكون بمثابة الرائد العلمى فى المنطقة كلها. ولقد طالبت فى أكثر من موقع بإنشاء مثل هذه الجامعة، بل تخاطبت فى ذلك مع مسئولين فى الولايات المتحدة وفي اليابان وكان ردهم فى الحالتين أن المبادرة فى هذا الشأن يجب أن تأتى من حكومة تهتم بالموضوع وأنهم لم يجدوا مثل هذا الاهتمام لدى حكومة عربية! وأعتقد أن الوقت قد حان لأن

تأخذ الحكومة المصرية زمام المبادرة دون تردد وأن تعطي الأولوية لإنشاء مركز علمى متقدم للتكنولوجيا يبدأ كمركز مصرى مع إمكان تحويله بعد ذلك إلى مركز عربي. وعلى أية حال فإن مثل هذا المركز أو الجامعة يجب أن يختلف تماما عن الجامعات القائمة. فيجب أن يكون له مجلس أمناء يضم أسماء معروفة عالميا فى مجال العلوم البحتة والتكنولوجيا، ويجب أن يكون له نظام خاص يتم وضعه بعد دراسة أوضاع المراكز التكنية المتقدمة فى الدول الصناعية وشبه الصناعية، ويجب أن يكون له نظام رواتب يماثل نظام الرواتب فى جامعات الدول المتقدمة حتى يجذب العلماء من الخارج بدلا من أن يدفع العلماء المصريين إلى الهجرة، ويجب أن يكون التدريس والدراسة فيه على أساس التفرغ الكامل والإقامة كل الوقت فى مقره من جانب الطلبة والأساتذة على السواء، ويجب أن تكون الدراسة فيه مقصورة على أنبغ المتقدمين وأن تقوم على البحوث العلمية والتجارب ، ويجب أن يتم إنشاؤه خارج المدن الكبيرة (مثلا فى امتداد لمدينة صغيرة على البحر الأبيض أو الأحمر) ويجب أن يتوافر له تمويل بحجم يتناسب مع مهمته الهائلة وتمكنه من جلب أنبغ العناصر فى المنطقة . إن مثل هذا العمل هو في نظرى أهم خطوة واحدة يمكن أن تقدمها أية حكومة من أجل مستقبل مصر، إن لم يكن مستقبل المنطقة العربية. ولو تبنته الدولة على الأسس السابقة فلن يكون من الصعب أن تجد تمويلا له من مؤسسات التمويل الإنمائى الدولى وحكومات الدول الصناعية بشرط توافر الجدية الكاملة فى خلق أساس رصين للتقدم العلمى واستعداد الدولة لتوفير التمويل المحلي المقابل دون تأخير. وفى تصورى أن التعاون بين هذا المركز والكلية الفنية العسكرية بعد دعمها وتطويرها سوف يحقق لمصر ركيزة أساسية للتقدم الصناعى وقاعدة لا بد منها للصناعة المتطورة.

(٤) مراعاة لأن مصر هى فى الأساس دولة صحراوية (أكثر من ٩٦ ٪ من مساحتها صحارى غير مأهولة) وأن التوسع فى تعمير الصحارى هو البديل فى النهاية لأزمات طاحنة تنتظر سكان مصر المتزايدين إن هم ظلوا محصورين فى المساحة المأهولة حاليا، فمن الواضح أن إنشاء مركز متقدم لتكنولوجيا الصحراء ضرورى أيضا لرخاء مصر واستقرارها.

البيئة الثقافية اللازمة وطريقة التنفيذ

هذه هى الأركان الخمسة التى يفترض البرنامج المقترح العمل على تنفيذها سويا. وواضح أن الإجراءات المطلوبة هى من الشمول والعمق بحيث تقتضي تخطيطا استراتيجيا للاقتصاد ، بل وللمجتمع، يحدد الأهداف والأولويات بصورة واضحة ويعبئ الجهود لتحقيقها ويتصف بالمرونة التى تشجع على التجديد. ومثل هذا التخطيط لا ينجح عمليا إلا إذا حاول الانسجام بقدر الإمكان مع الثقافة فى الحالات التى تصبح فيها حجر عثرة فى وجه التقدم الضرورى. ولا بد من إعداد الناس إعدادا جيدا لتفهم الحاجة إلى التغيير. ولا يتم ذلك إلا إذا عرف الجميع حقيقة ما نعانى منه. فليس من الصحيح أن مصر تمر بأزمة عابرة نتجت عن انخفاض أسعار البترول. بل الأصح أن يقال إن الاقتصاد المصرى كان يعانى أصلا من مشكلات عميقة الجذور وأن بوادر الأزمة الحالية كانت هناك قبل زيادة إنتاجنا من البترول وارتفاع أسعاره، ولكن الدخل الكبير الذى عاد على مصر من البترول ومن تحويلات العاملين أخفى لبعض الوقت حقيقة الوضع وشغلنا عن إدخال الإصلاحات الأساسية. أى أننا لم ننظر إلى هذا الدخل على أنه ظاهرة مؤقتة لا يجوز الاعتماد على استمرارها بل افترضنا أن مشكلات الاقتصاد المصرى هى المؤقتة وأن التدفقات الخارجية المستحدثة سوف تغطى عليها. فلما انحسرت موجة هذه التدفقات عادت الأزمة فى صورة واضحة وبرزت

للعيان ملامحها التى لم تكن خافية عن العالمين بالحقيقة. وقد استمررنا مع ذلك فى التفكير والتصرف على أساس أنه كما أتتنا المشكلة من الخارج فإن الحل سوف يأتينا من الخارج أيضا عن طريق تفضل الدائنين وكرم الآخرين. وليست هذه هى عقلية المنتجين الذين يواجهون صعوبات السوق بالتكيف معها وشحذ هممهم للمزيد من الإنتاجية، بل إنها أقرب إلى عقلية من يعيشون على ريع ما لديهم من رصيد (سياسى فى هذه الحالة) . وإن كان استغلال رصيدنا السياسى والاستراتيجى لمصلحة الاقتصاد المصرى أمرا ضروريا فإن محاذير الإسراف فيه معروفة حيث يصعب الاستمرار فيه إلى ما لا نهاية كما أنه يخضع بالضرورة لعوامل خارجة عن إرادتنا .

لا بد إذن أن يتفهم الجميع الحاجة إلى الإصلاح الذى يتعدى تجاوز الضائقة المالية الراهنة ليضع أسس تقدم مستمر تتمكن فيه مصر من أن تعمل من أجل مستقبل أفضل دون أن تشغلها الأزمات كل الوقت وتفرض عليها أنصاف الحلول. لهذا السبب لا بد أن يكون التغيير شاملا وأن نقبل ما يترتب عليه من تضحيات وقتية كبيرة. فالتراخى فى إدخال إصلاح شامل سوف يقود إلى أوضاع أصعب كثيرا من الأوضاع الصعبة التى نعانى منها الآن ولا يمكن أن يشفع لنا فى ذلك أن ضرر المستقبل سوف يعود على أجيال أخرى. فالتغيير الذى يأتى تطبيقا لبرنامج مدروس ويدار بحكمة هو بغير شك أفضل كثيرا من تغيير يفرض نفسه دون أن يعرف أحد مداه، وهو ما لا بد أن يحدث، وفى حياة هذا الجيل، لو أننا فضلنا الاستمرار فى تجاهل الواقع. ليس هناك شك عندى فى أن أى إصلاح جذرى سوف يثير معارضة قوية إما خوفا من مجرد التغيير وائتناسا بما هو معروف أو حفاظا على المصالح المكتسبة فى ظل الأوضاع الحالية. لكن تنفيذ برنامج شامل كالذى أقترحه يحتاج من المسئولين عنه إلى برنامج إعلامى ضخم حتى يكتسبوا له التأييد ثم يسيرون فيه بقوة وجسارة .

وسواء كان أنسب برنامج للإصلاح هو الذى أقترحه أو شيئا آخر، فإن الحاجة إلى الإصلاح ماسة ولا بد من تعبئة الشعب لها. ولن يتحقق تغيير إذا تمسكنا كل مرة بأنه «لا مساس» بالسياسات القائمة، وهي التى لم تحل دون سوء توزيع الدخل ودون المعاناة المستمرة للأغلبية، بل يتحقق باتباع سياسات جديدة من شأنها إطلاق فرص النمو والعمالة بحيث تزيد قوة الناس على الشراء، بدلا من بيع الأشياء بأقل من قيمتها، وبحيث يتوقف التمييز ضد سكان الريف الذين تفرض أسعار متدنية على منتجاتهم ، وبحيث تكون الأولوية في الاستثمارات الجديدة للبرامج التى لها عائد إيجابى مباشر على أعداد كبيرة من السكان، وبحيث يكون التشجيع فى المقام الأول لمن يعمل في مجالات الإنتاج والتصدير، وبحيث تشجع بيئة العمل بصفة عامة على أن يعطى كل مواطن أفضل ما عنده لأنه يحاسب طبق أدائه وإنتاجه لا طبق أشياء لم يكن له دخل فى اختيارها.

لا بد أن يأتى الإصلاح فى بيئة ثقافية تفهم مبرراته وتقدر ضرورته، لا أن يأتى كإجراءات قهرية يسيىء الناس فهمها وقد يثورون عليها، فالاستقرار السياسى ضرورى للتنفيذ الناجح لبرنامج الإصلاح. وإذا كان الرئيس مبارك قد طالب «بالصحوة الكبرى» فإن هذه الصحوة سوف تؤتى نتائجها إن تمت فى إطار برنامج واضح المعالم وطبق أصول يفهمها أغلب الناس ويتقبلونها إيمانا بلزومها من أجل مصلحتهم ومصلحة أبنائهم من بعدهم، على أن يقال لهم بغير مواربة إن للإصلاح ثمنا لا بد أن يتحمله الجميع، وإن التقدم يتطلب قدرا من العمل والالتزام لا يعرفهما الشعب المصرى فى أوضاعه الحالية. ومن العدل أن يقع العبء الأكبر للإصلاح على القادرين ماليا، بل إن ذلك ضرورى حتى يتقبل عامة الناس التضحيات الوقتية للإصلاح والتى ينبغى أن تمس

الميسورين قبل الفقراء، فعلاً لا قولاً فقط. . ومن المفهوم أن اعتبارات العدالة لا تعنى أن يفترض بعض الناس أن لهم حقوقا اقتصادية إزاء الدولة لم يكتسبوها بالعمل، كما أنه لا ينبغى أن تصل هذه الاعتبارات إلى حد إفقاد المنتجين الرغبة فى العمل أو دفعهم إلى التحايل طول الوقت.

فى ظل هذه المفاهيم يمكن لرئيس الجمهورية أن يقدم برنامجا شاملا للإصلاح وأن يوضّح العواقب التى تترتب على الاستمرار فى تجاهل الحاجة إلى إصلاح جذرى أو على التشبث بما يروجه المتطرفون عقائديا من بدائل قد تبدو عظيمة على الورق ولكنها أدت بالمجتمعات النامية التى حاولت تطبيقها إلى أسوأ الأوضاع، وخاصة ما يروجه المتطرفون دينيا من أفكار يحسبونها بحسن نية مدخلهم إلى الجنة فى حين أنها طريق المجتمع إلى جحيم الفتنة والتخلف. وإن جاء هذا البرنامج الشامل، سواء كان وفق الأسس التى اقترحتُها أو وفق أسس أفضل، في مطلع الرياسة الثانية للرئيس مبارك وبايعته أغلبية الشعب على هذا الأساس، فلن يكون هناك مبرر لأى تردد فى التنفيذ وفى إدخال التعديلات المطلوبة فى الدستور والقوانين. وإن ظل بعضهم بعد ذلك يعترضون فهذا حقهم، ما داموا يفهمون أن من حق الحكومة أيضا بل ومن واجبها أن تسير فى طريق الإصلاح الذى تؤيده الأغلبية.

إلا أنه لا يكفى فى هذا الشأن أن يرى الناس في البرنامج ما تقتضيه مصالحهم في مدى زمنى معقول، إذ من المهم أن يروا أيضا من خلال سلوك المسئولين خاصة، أنهم بمثابة مشروع كبير يتسم بالجدية والشمول والعدالة، فيثير حماسهم ويدفعهم إلى المساهمة فى نجاحه رغم ما يتحملونه من تضحيات .

وتثير النقطة الأخيرة مسألة الالتزام لدى القائمين على الحكم وإيمانهم

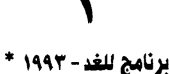
بصحة الإجراءات التي يطالبون الشعب باتباعها والقدوة الحسنة التى يتوقعها الناس منهم ولا يصدقونهم إلا إذا رأوها بأعينهم. ولا أعتقد أن الشعب المصرى يتطلع إلى الإتباع الأعمى لحلول تفرضها أيديولوجية متطرفة، سواء اتخذت طابعا رأسماليا أو اشتراكيا أو اسما إسلاميا، بقدر رغبته فى تحسين مستوى المعيشة وإطلاق فرص النمو مع الحفاظ على القيم الأساسية للمجتمع بما فيها جوهر العقيدة وأهدافها. وقد سبق أن كتبت فى مجال آخر أنه « لا خير فى أيديولوجية » تعيد الناس إلى الوراء أو تحثهم على قبول الواقع أو تحرمهم من الأمل المشروع فى العيش الأفضل والعدالة الاجتماعية. كما أنه لا أمل من ناحية أخرى فى أيديولوجية لا تعيد للناس احترامهم لأنفسهم ولتراثهم الحضارى وثقتهم بمقدرتهم على التقدم وإيمانهم الكامل بأهليتهم لصنع الحضارة » [1]. وإنما يأتى البرنامج الذى أقترحه وما يفرضه من تغيير فى هذا الإطار من الثقة فى قدرتنا على التقدم اعتمادا قبل كل شىء على قدراتنا الذاتية، ومن الأمل فى أن كل أزمة، مهما كانت عاتية، هى أيضا فرصة للتقدم إذا تحولنا من التباكى عليها إلى السعى بحزم وتصميم نحو التغيير إلى الأفضل.

و﴿ إن الله لا يغير مابقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم ﴾

والسلام عليكم ورحمة الله

---

(١) فرصة العرب الأخيرة، مجلة « العربى » عدد أبريل ١٩٧٦. وقد أعيد نشرهذا المقال بالكامل فى مطلع هذا الكتاب.



برنامج للغد - ١٩٩٣ *

مقدمة

تختلف مصر في نهاية عام ١٩٩٢ اختلافا كبيرا عنها في بداية عام ١٩٨٧ عندما كتبت تحليلى السابق لمشكلاتها المتفاقمة آنذاك وتصوري لما كان يتعين اتخاذه من خطوات للانقاذ والاصلاح .

نعم ، ما زالت المشكلات الأساسية بشأن السياسة السكانية والسياسة التعليمية دون حلول جذرية ، وما زال الجهاز الادراى بغير إصلاح حقيقى . هناك فقط دراية أكبر بأهمية الاصلاح في هذه المجالات ، وبداية للاهتمام الجاد ببعضها . إنما يظهر الاختلاف واضحا في الجانب الاقتصادى ، خاصة فيما يتعلق بالسياسات الاقتصادية الاجمالية (الماكر واقتصادية) والتي هي الآن أفضل كثيرا .

إلا أن الوضع السياسي الداخلي يعانى فيما يبدو من توتر يزيد عما كان عليه في عام ١٩٨٧ . وقد ساعد على هذا التوتر احساس التيار الذى يرفع الشعارات الدينية بقوته المتزايدة ولجوء بعض عناصره المتطرفة إلى العنف واضطرار الدولة إلى مواجهة ذلك بالعنف أيضا ، دون أن يتوصل المجتمع بعد إلى صيغة سياسية مقبولة للجميع تسمح لأصحاب التيارات المختلفة بالتعبير عن آرائهم بالطرق السلمية ولا تسمح لأية مجموعة منها بأن تعمل على فرض رأيها بالقوة ، أى إلى الصيغة التى تجعل من الممكن تغيير الأوضاع السياسية

---

* كتب هذا الجزء فى ديسمبر ١٩٩٢ ، كإضافة لهذا الكتاب ، وينشر هنا لأول مرة .

(١) انظر ابراهيم شحاته ، برنامج للغد – تحديات وتطلعات الاقتصاد المصرى فى عالم متغير (دار الشرق، القاهرة ١٩٨٧) .

عن طريق الانتخابات الحرة على أساس برامج مدروسة تتقدم بها كل مجموعة وتعطى للناس فرصة الاختيار الحقيقى بناء على معلومات صحيحة ، وبمشاركة حقيقية من مجموع الناخبين في هذا الاختيار . فما زال بعضهم يلجئون إلى اقحام الدين بغير حق في هذه المسألة ، وما زال بعضهم يتسترون على عجزهم عن طرح البدائل المفيدة بأساليب غوغائية، وما زال بعضهم يرون في الأشكال الديمقراطية ستارا للاستمرار في احتكار السلطة دون تقبل حقيقي لما يمكن أن تؤدى إليه من تغيير .

وما دام الجانب الاقتصادى / المالى هو الذى أصابته تغييرات ايجابية واضحة في وضعه الإجمالى مؤخرا ، فسوف أبدأ بمعالجة هذا الجانب موضحا أهمية ما تم حتى الآن وأهمية ما ينبغى أن يتبعه من خطوات حتى يحقق الاصلاح في هذا الجانب آثاره المنشودة . الا أن الاصلاح بالضرورة أشمل كثيرا . ولا يكفى تحسين الوضع الماكرواقتصادى اذا لم يتبع ذلك زيادة كبيرة في الاستثمارات وفى فرص العمل وفى هيكل توزيع الدخل . كذلك فان الجوانب الأخرى التي ذكرتها في « برنامج الغد - ١٩٨٧ » ما زالت في حاجة ماسة إلى حلول حاسمة ، خاصة وان المشكلات الناجمة عن الزيادة السكانية وعن فشل نظام التعليم وعن تخلف البحث العلمى وعن بلادة الجهاز الإدارى تتفاقم كلها مع مضى الوقت . وليس من المفيد هنا أن أعيد ما قلته بشأن هذه المشكلات وإمكانيات حلولها ، وانما يقتضى الأمر التنبيه من جديد على أهميتها ، كما ينبغي التفصيل بشأن الخطوات العملية التي يمكن التفكير فيها لتحقيق قدر أكبر من التقدم الاجتماعى والاستقرار السياسي وهما عنصران لازمان للتنمية الشاملة والمتواصلة .

الفصل الأول

الاصلاحات الاقتصادية

كما هو معروف ، بدأت مصر معالجة وضعها الاقتصادى الصعب فى عام ١٩٨٧ . لكن الخطوات ظلت جزئية ومتباعدة وفشلت لهذا السبب في تحقيق الغرض المرجو منها . وقد استمر هذا الوضع حتى منتصف عام ١٩٩١ عندما ألزمت الحكومة نفسها ببرنامج واسع النطاق للإصلاح الاقتصادى والمالي . فقد توصلت مصر إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولى في مايو ١٩٩١ حول برنامج للاستقرار الاقتصادى ، أعقبه اتفاق مع البنك الدولى في يونية ١٩٩١ حول برنامج للتصحيح (أو التكيُّف) الهيكلى . وقد سبق هذان الاتفاقان إعفاء مصر من الديون المستحقة لحكومات دول الخليج ومن الديون العسكرية الأمريكية (بمجموع كلى مقداره حوالي ١٣ بليون دولار لهذه الديون جميعا وفوائدها المتراكمة) . كما أعقب الاتفاق مع صندوق النقد الدولى بعد أيام قليلة اتفاقا مبدئيا مهما في اطار « نادى باريس » على إعفاء مصر تدريجيا من جانب كبير من القروض الرسمية الخارجية . ثم سرعان ما تعهدت الدول المعنية بمساعدة مصر بتمويل الفجوة المتبقية من الخطة المالية اللازمة للفترة الأولى من تاريخ الاصلاح ، وذلك في اطار « المجموعة الاستشارية » التي جمعها البنك الدولي في يولية ١٩٩١ .

فما هي الخطوات التي اتخذتها الحكومة أو تعهدت باتخاذها وشجعت الدول الدائنة والمؤسسات المالية على اتخاذ هذه المواقف الإيجابية ؟ وماذا يبقى على مصر أن تفعله فى مجال الاصلاح الاقتصادى حتى يستمر الدعم الخارجي ويستمر تخفيض عبء الديون (خاصة أن التخفيض المتفق عليه في

اطار « نادى باريس » يرتبط لزومـا بمواصلة السـيـر في طريق الإصـلاح الاقتصادى ، (بعكس الأمر بالنسبة للإعفاءات السابقة عليه من دول الخليج ومن الولايات المتحدة والتي كانت ذات طابع سياسي محض) . وكيف تساعد هذه الإصلاحات على تحقيق معدل أعلى للاستثمار وللنمو بالتالي ، وهو الهدف الأساسي من ورائها ؟

تقتضى الإجابة على السؤال الأول شرحا للاتفاقات التى تمت في منتصف عام ١٩٩١ خاصة وأنه رغم نشر معلومات حولها في الخارج آنذاك فإن غموضا كثيفا أحاط بها في مصر مما أعطى فرصة للكثيرين لتوجيه النقد الشديد لها ولوم الحكومة عليها ، بالرغم من أنها نبعت عن اقتناع الحكومة المصرية بضرورتها ، وساعدت في إخراج مصر من أزمة اقتصادية شديدة الوطأة لم تكن لتخرج منها على نحو آخر إلا بتضحيات أثقل عبئا ولفترة أطول كثيرا . ويعرف أى مطلع على حقائق الأوضاع الاقتصادية قبل البدء في هذه الاصلاحات ما كان سيئول إليه الحال من تدهور لو أنها لم تتخذ، كما يعرف أن استمرار هذه الأوضاع كان من شأنه أن يضر أكثر شيء بالقطاعات الفقيرة من المواطنين الذين تستغل مصالحهم ظلما بصورة مستمرة في الشعارات التي ترفع ضد المحاولات الجادة للتغيير .وقد طبقت هذه الاجراءات في أجزاء كثيرة منها وأصبحت معروفة للكثيرين ونشرتها وسائل الاعلام في أجزاء متناثرة ، مما يتيح لى الآن شرحها بصورة متكاملة.

أولا : اتفاقات عام ١٩٩١

وينبغى بداية أن أوضح أن الاتفاق مع صندوق النقد الدولى لا يأخذ شكل معاهدة ملزمة يوقعها الصندوق مع الدولة المعنية . انما تتقدم الدولة ببرنامج تتفق عليه مع خبراء الصندوق الفنيين يتضمن الخطوات التى تنوي اتخاذها

خلال فترة محددة لتصحيح أوضاعها الاقتصادية ، ويعرض هذا البرنامج (الذى يشار إليه أحيانا "بخطاب النوايا") على مجلس إدارة الصندوق مع توصيات جهاز الصندوق بالموافقة على دعمه عن طريق السماح للدولة بالحصول على مبلغ معين من العملات الأجنبية مقابل عملتها المحلية ، على أن يعاد استبدال هذا المبلغ بعد فترات يتفق عليها . ونكون هنا بصدد ترتيب يشمل تعهد الدولة انفراديا ومن واقع مصلحتها باتخاذ اجراءات معينة واستعداد الصندوق مقابل ذلك لتوفير مبلغ معين لها يتم سحبه عادة على شرائح بناء على تنفيذ الدولة لعدد من الاجراءات في كل مرحلة ، بعد مراجعة خبراء الصندوق ، ومن بعدهم مجلس إدارته ، لما تم اتخاذه من اجراءات . وقد كان الصندوق يقتصر في الماضي على ترتيبات من هذا النوع لفترات قصيرة بحسب الاحتياجات الملحة والمؤقتة لميزان المدفوعات ، لكنه يقوم الآن بترتيبات قد يشمل بعضها عددا من السنين ، خاصة مع الدول الأقل نموا .

ومن المعروف أن اتفاقا بين الحكومة المصرية وصندوق النقد الدولي في عام ١٩٨٧ لم يسر تنفيذه على النحو المنشود وأن حوارا طويلا قد حدث بين الصندوق والحكومة المصرية في الثمانينيات دون التوصل إلى اتفاق في الرأي حول مدى الخطوات المطلوبة ومعدل السرعة في تطبيقها ، رغم أنه لم يكن هناك اختلاف مبدئي حول ضرورة هذه الخطوات من أجل اصلاح الأوضاع الاقتصادية التي ساءت كثيرا مع مضى الوقت ، وتمثلت بصورة خاصة في تفاقم العجز في الموازنة العامة بصورة مستمرة وتراكم الديون الخارجية مع العجز عن سدادها في المواعيد المقررة ، إلى جانب الاختلالات في الموازين الأساسية للاقتصاد التي تحدثنا عنها في الجزء السابق .

ومع قدوم عام ١٩٩١ نشطت المفاوضات من جديد وتقدمت الحكومة ببرنامج مفصل قبله مجلس ادارة الصندوق في ١٧ مايو ١٩٩١ . وفي الوقت نفسه كان البنك الدولي يتفاوض بحماس مع الحكومة المصرية للاتفاق حول برنامج إصلاح شامل يكمل البرنامج المتفق عليه مع الصندوق ، وكان يحاول أيضا تجميع الموارد من مصادر متعددة لتمويل « صندوق اجتماعي » يساعد في تخفيف عبء الاصلاح . وبالعكس من الصندوق ، فان البنك الدولي يبرم اتفاقات في شكل معاهدات مع الدولة المقترضة تبين بالتفصيل الالتزامات التي يتحملها كل طرف . الا أنه في حالة اتفاقات القروض لدعم برامج الاصلاح (سواء الإصلاح الهيكلى العام أو الإصلاح الخاص بقطاع معين) فان البنك يعمل بطريقة شبيهة بطريقة الصندوق اذ تتقدم الحكومة بخطاب مفصل حول سياستها الانمائية يتضمن الخطوات التى تنوى اتخاذها والتي تكوّن في مجموعها برنامج الإصلاح المتفق عليه مع خبراء البنك . وتتيح الاتفاقية التي تعقد بشأن هذا النوع من القروض سحب شريحة من القروض بمجرد دخول الاتفاق حيز التنفيذ على أن تسحب الشريحة التالية بعد تنفيذ خطوات منصوص عليها في الاتفاق . وقد وافق مجلس ادارة البنك الدولي في ١٨ يونية ١٩٩١ على اتفاقية قرض الاصلاح الهيكلى (٣٠٠ مليون دولار تسدد على عشرين سنة منها خمس سنوات فترة سماح في البداية) كما قدم البنك الافريقي للتنمية والمجموعة الأوروبية مساعدات مالية للبرنامج نفسه بناء على اتصالات مع البنك ، كذلك قدمت مؤسسة التنمية الدولية (المرتبطة بالبنك الدولى) قرضا ميسرا (٣٥ سنة ، بدون فوائد) لتمويل الصندوق الاجتماعى الذي اشترك في تمويله أيضا عدد من الدول والمؤسسات الأخرى بتنسيق مع البنك الدولي .

١ - الاتفاق مع صندوق النقد الدولى

أما البرنامج الذى قدمته الحكومة إلى الصندوق فقد استهدف استعادة التوازن الماكرواقتصادى عن طريق اصلاحات مهمة في السياسات المتعلقة بعجز الموازنة العامة ، ووضع الائتمان والنقود ، وسعر الصرف للجنيه المصرى . وقد قدمت هذه الاصلاحات بناء على اقتناع الحكومة بأن استمرار الاختلال في السياسات المذكورة كان من شأنه أن يؤدى إلى تدهور الحالة الاقتصادية بشكل يؤثر بصورة خطرة على احتمالات النمو الاقتصادى . ويلاحظ أن هذه الجوانب الثلاثة شديدة الصلة ببعضها البعض بمعنى أن الاختلال في أي منها يؤثر تأثيرا سلبيا على الجانبين الآخرين . كما يلاحظ أن الإصلاح في هذه الجوانب جميعا هو شرط ضرورى للنمو المتواصل للاقتصاد في أي دولة وإن لم يكن شرطا كافيا كما سيجيىء شرحه .

وبالنسبة للموازنة العامة فقد ظلت تعاني منذ أوائل السبعينيات من عجز مزمن كما ذكرنا جاوز في كثير من السنوات ٢٠ ٪ من الناتج المحلي الاجمالي وهى نسبة عالية جدا يندر أن يصل إليها العجز في أية دولة (قارن مثلا نسبة العجز في الموازنة الأمريكية « بين ٣ ٪ و ٤,٧ ٪ » في السنوات الأخيرة التي يكثر الحديث عنها كسبب رئيسى لمشكلات الاقتصاد الأمريكي) . وقد استهدف البرنامج المصرى استمرارية قدرة الحكومة على تمويل نفقاتها وتخفيض دور القطاع العام في اقتصاد الدولة تدريجيا (باعتباره أحد المصادر الرئيسة للنقص في كفاءة الاقتصاد) على أن يؤخذ في الاعتبار أهمية تفادي حدوث انكماش كبير في النشاط الاقتصادى والعمالة . وأوضحت الحكومة أنها ستحقق ذلك بعدد من الخطوات منها التخفيض السريع لاقتراض القطاع العام (كنسبة من الناتج المحلى الاجمالي) وزيادة دخل

الدولة من الضرائب زيادة كبيرة في السنة الأولى للبرنامج عن طريق فرض ضريبة جديدة (ضريبة المبيعات) وزيادة الرسوم الجمركية والرسوم على السجائر وعلى عدد من الخدمات الحكومية ، ثم زيادة دخل الدولة عن غير طريق الضرائب بتعديل أسعار كثير من السلع وخاصة البترول والكهرباء بحيث ترتفع تدريجيا إلى أن تصل إلى الأسعار التى تمثل قيمتها الحقيقية بالمعدلات العالمية في نهاية يونية ١٩٩٥ ، مما يساعد على ترشيد الاستهلاك ويحقق دخلا مهما للخزانة العامة . وتضمن البرنامج أيضا اجراءات لتخفيض الانفاق الحكومى (والذي يزيد كثيرا في مصر عن معدلاته في الدول ذات الدخل المشابه) وذلك عن طريق تخفيض الدعم حيث لا تكون هناك فائدة واضحة منه للقطاعات الفقيرة ، مع التحرير التدريجى للأسعار والاستيراد والاستثمار الخاص .

وبناء على ذلك فقد وضعت تقديرات جديدة لوضع الموازنة العامة في الفترة من يونية ١٩٩٢ إلى يونية ١٩٩٥ روعى فيها أيضا الحاجة إلى استخدام أكثر كفاءة لصناديق التأمينات والمعاشات والتخفيض التدريجى لاستدانة الحكومة من نظام التأمين الاجتماعي ومن البنك المركزى بحيث يتوقف اقتراضها من البنك المركزى تماما في العام المالي ١٩٩٣ . وطبقا لهذه التقديرات تَوقَّع البرنامج انخفاض معدل التضخم (ارتفاع الأسعار) من ٣٠ ٪ ، وهو المعدل الذي كان متوقعا في العام المالي ١٩٩١ / ١٩٩٢ بعد الارتفاع المستهدف في أسعار كثير من السلع والخدمات التي كانت تباع بأقل من أسعارها الحقيقية ، إلى أقل من ١٠ ٪ فى العام المالي ١٩٩٣ / ١٩٩٤ . وتاكيدا لهدف تخفيض العجز في الموازنة العامة لحدود مقبولة واعادة تخصيص الموارد العامة بما يحقق درجة أعلى من الكفاءة

الاقتصادية ، حددت الحكومة أهدافا بشأن الحد الأدنى والحد الأقصى لبنود معينة في الموازنة تستهدف بصورة خاصة التخفيض التدريجي في الدعم والاستثمارات العامة .

أما السياسة النقدية فقد كانت تعاني من القيود الحكومية المفروضة على أسعار الفائدة (التي كانت تقل كثيرا عن معدل التضخم السائد) ومن التخصيص الحكومي للائتمان ، إلى جانب الأوضاع المالية المختلة لكثير من البنوك والنقص في أجهزة مراقبة البنوك وتنظيمها . وقد شمل البرنامج الغاء الحد الأقصى على أسعار الفائدة (على الودائع والقروض) والتوسع في الائتمان المحلي في حالات معينة ، والغاء أي خط تمويل مباشر من البنك المركزي للحكومة ، وانشاء سوق لأذونات الخزانة تقترض فيه الحكومة من السوق المحلي عن طريق مناقصات ينظمها البنك المركزي . وقد روعي في الاجراءات زيادة الادخار الخاص ورفع كفاءة البنوك عن طريق تنظيمات جديدة ورقابة أدق من البنك المركزي ، مع وضع قيود محددة على الائتمان المصرفي لتخفيض الكليات النقدية للاقتصاد وتخفيض الائتمان الصافي إلى القطاع العام غير المالي مع زيادة الائتمان الاجمالي للقطاع الخاص . وتضمنت السياسة النقدية الجديدة أيضا زيادة سعر الفائدة زيادة كبيرة في العام المالي ١٩٩١ / ١٩٩٢ على أن يتبع هذا السعر بعد ذلك معدل التضخم المحلي .

وبالنسبة لسعر الصرف فقد كانت الحكومة قد استحدثت في فبراير ١٩٩١ نظاما جديدا للصرف يتكون من سوقين لسعر العملة (بعد أن كانت له أسواق متعددة) : «سوق أوّلى » يديره البنك المركزي وتجمع فيه حصيلة صادرات القطاعين العام والخاص وكل المدفوعات الأخرى بالعملة الأجنبية

لدى البنك المركزى وسوق ثانوى ، تتم فيه المعاملات الأخرى وخاصة السياحة. ويتحدد السعر فى السوق الأخير عن طريق المداولات الحرة فى حين يتحدد السعر فى السوق الأول بحيث لا يزيد سعر الجنيه فيه بأكثر من ٥٪ عن السعر فى السوق الثانوى . وتعهدت الحكومة بأن يتم توحيد وتحرير السعرين فى فترة لا تجاوز فبراير ١٩٩٢ .

وكان ضروريا أن يأتى هذا التحرير بعد تطبيق الانضباط المالى والنقدى المنشودين ، تفاديا لارتفاع معدل التضخم المحلى .

وقد قامت الحكومة من جانبها بتنفيذ ما تعهدت به ازاء الصندوق ، بل وأحيانا قبل المواعيد التى حددتها . فقد تم توحيد سعر الصرف فى نوفمبر ١٩٩١، وطُبق نظام أذونات الخزانة دون قيد على سعر الفائدة ، وزيدت أسعار الطاقة طبقا للجدول الذى وضعته الحكومة ، واستحدثت ضريبة المبيعات كما أدخلت نظم جديدة لتحسين تقدير وتحصيل الضرائب ، وأعيد تنظيم الرسوم الجمركية وخفض الدعم المقرر لسلع وخدمات كثيرة ، وبدأت اجراءات اصلاح القطاع المصرفى .كما تبنت الحكومة سياسات مكملة لتخفيض العجز فى الموازنة العامة فى معدل زيادة السيولة النقدية . وقد صاحب ذلك بعض التحسن فى القطاع الزراعى وتحسن أكبر فى قطاع السياحة مما جعل معدل النمو للناتج المحلى الاجمالى يزيد كثيرا عما كان متوقعا للعام المالى ١٩٩٢/١٩٩١ عند بداية البرنامج (فقد كان متوقعا أن ينخفض هذا الناتج بنسبة ٣٪ فإذا به ينمو بحوالى ٠,٣٪ فعلا) .

أما الحساب الجارى لميزان المدفوعات فقد تحسن بأكثر كثيرا مما كان متوقعا حيث حقق طبقا لاحصاءات الحكومة فائضا إجماليا مقداره ٥ر٩ بليون دولار فى العام المالى ١٩٩٢/١٩٩١ و٢ر٢ بليون فى الربع الأول من

١٩٩٣/١٩٩٢ . (وقد كان خبراء الصندوق يتوقعون أن يصل الفائض فى عام ١٩٩٢/١٩٩١ إلى بليون دولار ، بعد عجز مقدراه ٤ر٢ بليون فى عام ١٩٩٠ ١٩٩١).

وقد كان من بين العوامل التى أدت إلى هذا التحسن تحويل ودائع كثيرة لمصريين وعرب من الدولار (حيث سعر الفائدة المنخفض) إلى الجنيه (حيث الفائدة العالية) وساعد على ذلك حرية تحويل الجنيه وثبات سعر الصرف[١] . ولكن تحقيق فائض كبير نسبيا فى ميزان المدفوعات فى عام ١٩٩٢/١٩٩١ يعود أيضا إلى أسباب أكثر إيجابية مثل الزيادة الواضحة فى عائدات السياحة ، وتخفيض عبء خدمة الديون الخارجية ، وانخفاض الواردات ، والارتفاع التدريجى فى تحويلات العاملين المصريين بالخارج ، وفى الصادرات المصرية .

أما العجز فى الموازنة العامة ، والذى كان يجاوز كما ذكرنا ٢٠٪ من الناتج المحلى كل سنة منذ فترة طويلة فقد انخفض إلى ٤ر٦ فى عام١٩٩١ / ١٩٩٢ (وهو الرقم المستهدف فى البرنامج لهذه السنة) . وترتب على ذلك انخفاض كبير فى تمويل الحكومة عن طريق القطاع المصرفى .

وكذلك انخفض معدل التضخم خلال سنة واحدة حتى وصل ، فى تقدير الحكومة (الجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء) إلى أقل من ١٠٪ فى نهاية العام المالى ١٩٩٢/١٩٩١ (بل وإلى ٧ر٨٪ فى الفترة من أكتوبر ١٩٩١ إلى

---

(١) يعتبر التحسن في ميزان المدفوعات نتيجة هذا العامل (أى نتيجة الارتفاع النسبى لسعر الفائدة على الودائع المحلية) تحسنا مؤقتا بطبيعته ، كما أنه يولد التزامات في المستقبل برد الودائع وفوائدها .

أكتوبر ١٩٩٢ ، طبقا للمصدر نفسه) وبلغت نسبة خدمة الديون الخارجية إلى الصادرات ٢٠ ٪ فقط فى العام المالى ١٩٩١ بعد أن كانت ٤٦٪ فى العام المالى ١٩٩٠ . كما زاد الاحتياطى الإجمالى الدولى لدى البنك المركزى من ٢,٢ بليون دولار فى العام المالى ١٩٩٠ إلى ٤ر١٢ بليون فى نهاية العام المالى ١٩٩٢ (وكان متوقعا أن يزيد إلى حوالى ٧ بليون فقط) . ومع ذلك فقد زاد التوسع النقدى فى هذا العام (١٩٩١/١٩٩٢) خلافا للبرنامج وواصل الزيادة بعد ذلك نتيجةً ، بصورة خاصة ، لاستمرار تدفق أموال كبيرة فى شكل ودائع بالجنيه المصرى (محولة من الخارج أو من ودائع بالدولار لدى البنوك المصرية) .

وبالرغم من الإنجازات التى حققها الاقتصاد المصرى منذ بداية البرنامج فى منتصف ١٩٩١ ومن تنفيذ كل ما تعهدت الحكومة به تقريبا (بل وأكثر فى بعض الحالات) ، فقد أدى التأخير فى استيفاء البيانات المطلوبة من الصندوق إلى تأخير فى إعلان موافقته على اكتمال تطبيق البرنامج على نحو ما كان متوقعا . وقامت الحكومة بتقديم البيانات فى آخر نوفمبر ١٩٩٢ كما أصدرت تأكيدات من جانبها حول خطوات إضافية بشأن المزيد من تخفيض العجز فى الموازنة العامة فى السنة الجارية (١٩٩٢/١٩٩٣) بحيث يصل إلى ٥ر٣ ٪ من الناتج المحلى الإجمالى ، مع ادخال إصلاحات جوهرية فى النظام الضريبى ومزيد من الإصلاحات فى النظام المصرفى . والأمل معقود على أن يتحقق فى الربع الأول من عام ١٩٩٣ وضع يسمح بدخول مصر بعد ذلك فى برنامج جديد يدعمه الصندوق ، حتى تواصل تصحيح الأوضاع الاقتصادية الإجمالية التى قطعت فيها شوطا بعيدا وحققت فيها نتائج طيبة .

٢ - الاتفاق مع البنك الدولى

كما سبق وذكرنا تلقت مصر قرضا للاصلاح الهيكلى من البنك الدولى فى منتصف عام ١٩٩١ بعد أن أصدرت الحكومة خطابا منفصلا للبنك يحتوى على برنامج شامل لخطوات محددة ألزمت الحكومة نفسها بها فيما وصفته بأنها إصلاحات تبلغ جرأتها ومداها انفصالا عن الماضى وتستهدف بصورة عامة تحديث الدولة وتحسين مستويات المعيشة السائدة بشكل كبير . وتحتوى هذه الإصلاحات التى اعتمدت على تصحيح الأوضاع الاقتصادية الإجمالية المتفق عليه مع الصندوق ، على خطوات متعددة تستهدف تحويل الاقتصاد المصرى إلى نظام يعتمد على قوى السوق وينفتح على العالم الخارجى ، يعيد إلى مصر قدرتها الائتمانية ويمكنها من الاستمرار فى النمو الاقتصادى دون معدلات عالية للتضخم ، ويعمل فيه القطاع الخاص المتزايد فى حرية كما يعمل فيه القطاع العام طبقا لقواعد المنافسة السائدة ودون تدخل من الحكومة ، ويتم فيه تحرير التجارة الخارجية بالتدريج .

وقد شمل البرنامج مزيدا من الخطوات التفصيلية المتعلقة باصلاح الأوضاع الاقتصادية الإجمالية استكمالا للاتفاق مع الصندوق .

كما شمل البرنامج أيضا خطوات خاصة بالقطاع العام تضمنت إصدار قانون جديد لقطاع الأعمال يمكنّ شركات القطاع العام من أن تعمل فى ظروف مشابهة لشركات القطاع الخاص ، ويعيد تشكيل القطاع العام فى شكل شركات قابضة وشركات تابعة بحيث يتم كل ذلك قبل نهاية ديسمبر ١٩٩٢ مع التفاصيل الخاصة بتحسين أداء هذه الشركات . وشملت هذه الخطوات كذلك فرض نظام مالى دقيق على هذه الشركات وتحريم اقتراضها من الموازنة العامة وتقييد اقتراضها من البنك القومى للاستثمار والتأكد من

أن البنوك التجارية سوف تتعامل معها على أسس مصرفية سليمة ، كما احتوت على برنامج لتخصيص ملكية عدد كبير من شركات القطاع العام التى لا تتعلق بصناعات استراتيجية ابتداءً بشركات المحليات والشركات المشتركة مع القطاع الخاص .

كذلك شمل البرنامج سياسة لتحرير الأسعار كانت قد بدأت فى القطاعين الزراعى والصناعى ونص البرنامج على تطبيقها على كل السلع الصناعية (فيما عدا قائمة محددة تخفض بنودها تدريجيا) وعلى كل السلع الزراعية تقريبا (باستثناء القطن وقصب السكر) مع بداية العام المالى / ١٩٩٢ ١٩٩٣ . ونص أيضا على أن يتم توزيع نسبة من سلع معينة (الأسمدة والأسمنت) عن طريق القطاع الخاص على أساس أسعار تنافسية بعد أن كان ذلك مقصورا على احتكارات عامة .

وشملت هذه السياسة التحرير التدريجى لأسعار البترول والكهرباء ورفع أسعار القطن بنسبة معينة (ما زالت تقل كثيرا عن أسعاره العالمية) وتخفيض حصص توريد المزارعين الأرز للحكومة ، وبالمقابل تخفيض دعم أسعار الأسمدة وعلف الحيوان والمبيدات . كما شمل البرنامج زيادة سنوية فى أسعار تذاكر السكك الحديدية (التى يفوق العجز المالى فيها أى هيئة أو شركة أخرى فى مصر) مع تحويل مديونيتها الكبيرة للحكومة إلى زيادة فى رأس المال .

شمل البرنامج أيضا تحرير التجارة الخارجية عن طريق التخفيض التدريجى لقائمة الواردات الممنوعة وبالتالى تخفيض درجة الحماية التى تترتب على منع الواردات المنافسة (نظرا إلى أن الحماية المبالغ فيها تمثل تحيزا ضد الصادرات وتسيىء عادة إلى نوعية وأسعار المنتجات المحلية

خاصة إذا استمرت لفترة طويلة) وكذلك تخفيض الحد الأقصى للجمارك ورفع الحد الأدنى لها باستثناء السلع الأساسية المعفاة ، والغاء معظم الموافقات الحكومية المطلوبة للتصدير ، ورفع نسب حصص التصدير للسلع القليلة التى ما زالت تخضع لهذا النظام ، وتحسين نظام الاستيراد المؤقت ، مع الاستمرار فى التحرير للتجارة وزيادة دور القطاع الخاص فيها .

وتحدث البرنامج عن دور القطاع الخاص الذى اعتبر تشجيعه أحد الأهداف الأساسية لاعادة هيكلة الاقتصاد المصرى . و شمل البرنامج تبسيط القيود الإدارية على الاستثمار والعمليات وإلغاء أى تمييز بين أنشطة القطاع العام والقطاع الخاص (فيما عدا التطبيق السائد لأسعار الطاقة العالمية على شركات خاصة معينة) .

وأخيرا ، فقد تضمن البرنامج إشارة إلى الإجراءات التى تنوى الحكومة اتخاذها بشأن المحافظة على البيئة بما فى ذلك الحد من تلوث المياه وتدهور التربة الخصبة وتلوث الهواء وتحسين نوعية الحياة فى المدن . . . الخ . كذلك أوضح البرنامج الترتيبات المؤسسية التى ستتخذها الحكومة لضمان التنفيذ السليم للخطوات المذكورة فيه .

وقد طلب البنك من جانبه أن يتم اتخاذ عدد كبير من الخطوات التى ذكرتها الحكومة قبل أن يتقدم بمشروع القرض إلى مجلس ادارة البنك ، وأن يتم اتخاذ عدد آخر منها قبل إعلان سريان اتفاقية القرض ، بحيث لا يبقى من الخطوات المطلوبة لصرف الشريحة الثانية من القرض إلا ما يتعلق باستمرار الإصلاح فى الأوضاع الاقتصادية الإجمالية (تخفيض عجز الموازنة ، السياسة النقدية ، تحرير سعر الصرف ؛ وتصحيح وضع ميزان المدفوعات) وانشاء الشركات القابضة طبقا للبرنامج (وهى أصلا فكرة

أصرت عليها الحكومة) وتنفيذ الجزء الخاص بتخصيص ملكية بعض شركات القطاع العام ، وتحقيق الأهداف المذكورة بشأن تحرير الأسعار ، وتخفيض السلع المحرم استيرادها طبقا للبرنامج ، والسماح لشركات القطاع العام المنتجة للأسمدة والأسمنت ببيع حصة كبيرة من إنتاجها مباشرة للقطاع الخاص .

وقد تم تنفيذ معظم هذا البرنامج طبقا للأهداف المحددة . إلا أنه بعد تشكيل ٢٧ شركة قابضة بصفة مبدئية فى بداية عام ١٩٩٢ أوضحت الحكومة أنه سيتم تجميع الشركات التابعة فى عدد أقل من الشركات القابضة فى بداية عام ١٩٩٣ ثم تقرر هذه الشركات ماهية الشركات التابعة التى ينتظر إعادة هيكلتها وتلك التى ينبغى تصفيتها ، وترتب على ذلك تأخير فيما كان يتوقعه البنك من إصلاح أحوال هذه الشركات وتخصيص ملكية بعضها . إلا أن الحكومة تنوى الآن إصدار قانون موحد للشركات يسرى على شركات القطاع العام والقطاع الخاص كما أنها قد اختارت عددا من هذه الشركات العامة لتخصيص ملكيتها .

كما أعدت الحكومة مشروعا لتعديل قانون العمل بحيث يسمح لكل أصحاب العمل فى القطاعين العام والخاص باستخدام العاملين الجدد دون تدخل من الحكومة . وخفضت قائمة الاستثمارات المحظورة وكذلك قائمة الواردات المحظورة ، كما عبرت عن نيتها فى الغاء القائمة الأولى كلية قبل نهاية ١٩٩٣ (فيما عدا المنتجات المستبعدة لأغراض الأمن القومى وحماية البيئة والصحة العامة والاخلاق العامة) بحيث تمنح الهيئة العامة للتصنيع موافقة تلقائية فيما عدا ذلك . ووعدت الحكومة بمزيد من التخفيض فى قائمة

الواردات المحظورة وبتضييق الفجوة بين الحد الأقصى والحد الأدنى للرسوم الجمركية.

ويمكن القول على ذلك بأن الحكومة المصرية قد أنجزت معظم الإجراءات التى شرحتها فى البرنامج الذى قدمته إلى البنك الدولى ، بل انها اتخذت إجراءات إصلاحية أخرى لم يرد ذكرها فى هذا البرنامج مثل إصدار القانون الجديد لسوق المال ، وتعديل قانون البنوك ، وتعديل قانون تأجير الأراضى الزراعية بما يسمح بقدر أكبر من المرونة والتوازن بين مصالح الملاك والمستأجرين . ولكن حدث تأخير فى تصحيح أوضاع شركات القطاع العام وفى تخصيص ملكية بعضها . ورغم أن الحكومة قطعت كما ذكرنا شوطا بعيدا فى الخطوات التحضيرية وحاول البنك الدولى من جانبه مساعدتها بتوفر تمويل إضافى عن طريق قرض بدون فوائد من مؤسسة التنمية الدولية (لم يسحب منه شىء حتى الآن) لتمويل الدراسات والترتيبات اللازمة فقد ظلت النتائج العملية متواضعة فى هذا الخصوص كما حدث تأخير فى بعض التفاصيل الأخرى . وقد أدى ذلك بالبنك الدولى إلى الانتظار فترة أطول مما كان متوقعا لاقراره بأن شروط سحب الشريحة الثانية من قرض الاصلاح الهيكلى قد استوفيت بالكامل . وكان لهذا أثره أيضا فى تأخر صندوق النقد الدولى فى الإعلان عن اكتمال برنامج الحكومة معه الذى كان متوقعا أن يصدر فى نوفمبر ١٩٩٢ . وأدى هذا التأخير للأسف إلى تأجيل اجتماع نادى باريس لاقرار البدء فى تطبيق المرحلة الثانية من الاتفاق الخاص بتخفيض المديونية الخارجية . *

* بعد إعداد هذا الكتاب للطبع ، وافق مجلس إدارة الصندوق فى ١٨ مارس ١٩٩٣ على المراجعة الثانية للبرنامج ، ووافق مجلس إدارة البنك الدولى فى ٢٢ مارس ١٩٩٣ على صرف الشريحة الثانية من قرض الإصلاح الاقتصادى ، مما يمهّد الطريق الآن للاتفاق مع الصندوق على برنامج جديد وللاتفاق بعد ذلك مع نادى باريس على بدء المرحلة الثانية من تخفيض المديونية .

٣ - اتفاق نادى باريس

فى ضوء الخطوات التى تعهدت الحكومة المصرية باتخاذها فى «خطاب النوايا » مع صندوق النقد الدولى فى عام ١٩٩١، اجتمعت ١٧ دولة دائنة لمصر فى باريس فى الفترة من ٢١ إلى ٢٥ مايو ١٩٩١ فى اطار ما يسمى بنادى باريس ، لمناقشة طلب مصر المدعم من الصندوق والبنك الدوليين لتخفيف عبء مديونيتها الخارجية . وبعد أن شرح ممثلو الصندوق السمات الأساسية لبرنامج الاصلاح الاقتصادى الذى وافق عليه الصندوق قبل أيام قليلة والذى يغطى الفترة حتى ٣٠ نوفمبر ١٩٩٢، اتفق ممثلو الدول الدائنة ، بالنظر لاجراءات الاصلاح المهمة التى تعهدت مصر باتخاذها وللظروف الاستثنائية الخاصة بمصر ، خاصة فى إطار أزمة الشرق الأوسط القائمة آنذاك ، على أنهم على استعداد لمساعدة مجهودات مصر فى الإصلاح الهيكلى عن طريق تخفيضات استثنائية لمديونيتها تصل إلى ٥٠ ٪ من القيمة الحالية الصافية لهذه المديونية وكذلك لاعادة هيكلة الجزء المتبقى من الدين . وقد فرقت التوصية المتفق عليها فى نادى باريس فيما يتعلق بالتفاصيل بين ما يسمى بالقروض التى تدخل فى اطار «مساعدات التنمية الرسمية » (أى التى يزيد عنصر المنحة فيها عن ٢٥٪) والقروض الرسمية الأخرى الخارجة عن هذا الاطار (المقدمة أو المضمونة من جهات حكومية فى الدول الدائنة إلى الحكومة المصرية أو القطاع العام فيها أو إلى مقترضين آخرين فى مصر بضمان من الحكومة المصرية أو بضمان من أى من بنوك القطاع العام الأربعة فى مصر) . وقد تمثل التخفيض وإعادة الهيكلة المتفق عليهما أساسا فى ثلاثة مراحل :

١ – تخفيض فورى للدين وإعادة هيكلة للمبلغ المتبقى ، اعتبارا من ١٩٩١/٧/١ على مرحلتين تحتوى كل منهما على تخفيض ١٥ ٪ من القيمة الحالية الصافية للدين ، وتبدأ المرحلة الأولى اعتبارا من ١٩٩٢/٧/١ والمرحلة الثانية اعتبارا من ١٩٩٢/١٢/٣١ .

٢ –و تخفيض ثالث ونهائى وإعادة هيكلة أيضا بحيث يصلان بقيمة التخفيض الكلى إلى ٥٠٪ من القيمة الحالية الصافية للدين ، وذلك اعتبارا من ١٩٩٤/٧/١.

وقد اختارت الدول الدائنة بين عدة بدائل متاحة لتحقيق هذا الهدف بالنسبة للنوعين من الديون السابق ذكرهما . فاختار بعضها مثلا بالنسبة لديون مساعدات التنمية الرسمية فى المرحلة الأولى الإلغاء الفورى لجزء من الدين ثم إعادة جدولة أو إعادة تمويل الجزء المتبقى لفترة طويلة (١٩٩٧ إلى ٢٠٠٢) مع فرض فائدة محددة (٥٪) اعتبارا من ١ يولية ١٩٩٤ ، وفى المرحلة الثانية وكذلك فى التخفيض النهائى اختارت هذه الدول مزيدا من الإلغاء لبقية الدين وإعادة جدولة المتبقى على الفترة ١٩٩٩ -٢٠١١ و٢٠١٧ – ٢٠٢٦ بنفس سعر الفائدة (٥٪) حتى يتحقق التخفيض الكلى المطلوب . واختارت دول أخرى اعادة جدولة أو اعادة تمويل كامل الدين ولكن على فترة أطول ، من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٢١ فى المرحلة الأولى ومن ٢٠٠٣ إلى ٢٠١٦ ومن ٢٠١٧ إلى ٢٠٢٦ فى المرحلتين التاليتين ، مع سعر فائدة أدنى بحيث تتحقق فى النهاية الغاية نفسها (أى تخفيض عبء خدمة الدين بنسبة ٥٠٪) . واختارت كل من اليابان والولايات المتحدة إعادة جدولة أو إعادة تمويل مبلغ الدين بشروط خاصة بكل منهما كذلك ، دون الغاء أى جزء (عدا الديون العسكرية الأمريكية التنى كانت قد ألغيت فعلا قبل اجتماع نادى باريس) .

وأوضح الاتفاق أن المرحلة الثانية من التخفيض أو اعادة الهيكلة سوف تطبق فقط فى حالة ما إذا أتم مجلس إدارة صندوق النقد الدولى قبل ٣١ ديسمبر ١٩٩٢ مراجعة تنفيذ الترتيبات المتفق عليها فى مايو ١٩٩١ ووافق على ترتيبات جديدة تحل محلها بشأن اجراءات الإصلاح .

وكذلك فإن المرحلة الثالثة من التخفيض واعادة الهيكلة سوف تطبق بعد تنفيذ المرحلة الثانية وبعد تمديد الترتيبات المتفق عليها مع الصندوق إلى ما بعد ٣٠ يونية ١٩٩٤ أو بعد موافقة مجلس ادارة الصندوق على ترتيبات أخرى مناسبة (وفى جميع الأحوال فإن التنفيذ الكامل لتخفيض الديون يفترض أيضا وفاء الحكومة المصرية بدفع المبالغ المستحقة بعد التخفيض وإعادة الهيكلة إلى جميع الدائنين المشتركين) .

وواضح من كل ما سبق ارتباط الاتفاقات الثلاثة السابق ذكرها بعضها بالبعض ، كما أن من الواضح أيضا أن كلا من هذه الاتفاقات يبتغى إصلاح الأوضاع الاقتصادية فى مصر وتخفيض حجم المشكلات الهائلة التى تراكمت فى الاقتصاد المصرى وجعلته يعتمد اعتمادا كبيرا على المساعدات الخارجية . وواضح كذلك أن كل الإجراءات التى تعهدت بها الحكومة المصرية نبعت منها وتأسست على اقتناعها بضرورتها ، ليس فقط لإنقاذ الاقتصاد المصرى من المأزق الكبير الذى وقع فيه فى الثمانينيات بعد انخفاض أسعار البترول وما تبعه من انخفاض فى حصيلة الصادرات وفى تحويلات العاملين وفى موارد قناة السويس ، وإنما أيضا لتمكين الاقتصاد المصرى من الانطلاق ، دون القيود العديدة التى تكبل بها خلال ثلاثين سنة ومن التحرر من الاختلال الذى ساد موازينه المختلفة نتيجة تراكم الأخطاء فى السياسة الاقتصادية وفى ادارة الاقتصاد والظروف الخارجية الصعبة التى واجهت مصر لفترة طويلة .

واضح أيضا أن كل ما تم من خطوات منذ منتصف عام ١٩٩١ ، وهو مجهود هائل تهنأ عليه الحكومة المصرية الحالية التى ورثت أوضاعا معقدة جدا ، لم يسفر مع ذلك عن تنفيذ كامل لجميع الخطوات المتفق عليها فى الموعد المتفق أصلا ، مما ترتب عليه تأخير اجتماع نادى باريس الذى كان مقررا أن يحدث فى ١٥ ديسمبر ١٩٩٢ للموافقة على المرحلة الثانية من تخفيض الديون وهو أمر يؤسف له .ويستدعى ذلك التعجيل فى تنفيذ الاجراءات المتفق علها حتى يبدأ سريان المرحلة الثانية من تخفيض الديون دون تأخير إضافى ، ثم البدء فى شوط جديد لمرحلة متقدمة من الاصلاح .

ثانيا : خطوات الاصلاح الاقتصادى فى المستقبل

محور الاصلاح

ينبغى أن يكون التركيز فى المرحلة القادمة على زيادة الاستثمارات ورفع انتاجيتها ، مع التأكد من تخفيض معدلات الفقر . فهذا هو الهدف الأصلى من برنامج الإصلاح الاقتصادى الذى يعلم الجميع أنه يؤدى فى بداية الأمر وخلال فترة محدودة ، إلى انخفاض حجم الاستثمارات (حيث ينخفض الاستثمار العام كإجراء مطلوب لتخفيض العجز فى الموازنة العامة وينخفض الاستثمار الخاص بسبب ارتفاع سعر الفائدة وتقييد الائتمان وما يصاحب فترة بداية الإصلاح عادة من تردد من جانب المستثمرين) كما يؤدى إلى أعباء اجتماعية يتضرر منها الفقراء بخاصة (بسبب تخفيض الدعم ورفع الأسعار) . أما وقد قطعت مصر شوطا بعيدا من المرحلة الأولى فى الاصلاح، وبنتائج أفضل مما كان متوقعا ، فإن المطلوب الآن اتخاذ الخطوات التالية للتعجيل بتحقيق الهدف المنشود :

(١) استكمال تنفيذ الخطوات الواردة فى برنامج الحكومة المتفق عليه فى منتصف عام ١٩٩١ مع كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى . ولا يرجع ذلك فقط إلى ضرورة احترام الحكومة للاجراءات التى ألزمت نفسها بها ضمانا لمصداقيتها فى المستقبل ، وانما يعود أيضا إلى أنه شرط لبدء المرحلة الثانية من تخفيض عبء الدين الخارجى بنسبة ١٥٪ مما يوفر مبالغ كبيرة للدولة ويساعد فى تخفيض العجز فى الموازنة العامة وفى معدل التضخم فى المستقبل ، كما أنه شرط للبدء فى الاصلاحات التالية ولتوفير الدعم الخارجى لها .

(٢) تعميق اجراءات الإصلاح والتعجيل بتنفيذ الإجراءات الجديدة فى برنامج مع الصندوق والبنك الدوليين يمثل « الجيل الثانى » من الإصلاحات اللازمة بما فى ذلك الاصلاحات التنظيمية والضريبية .

وقد أرسلت هاتان المؤسستان عددا من المقترحات للحكومة المصرية فى مايو ١٩٩٢ لتكون أساسا لمناقشة برنامج جديد للاصلاح الاقتصادى . وأوضحت الحكومة مؤخرا ما تنوى اتخاذه من إجراءات اضافية خلال العام المالى ١٩٩٢/١٩٩٣ . إلا أن الأمر يقتضى وضع برنامج تفصيلى قد يغطى عدة سنوات ويكون أساسا بعد ذلك لبحث التمويل اللازم ليس فقط من هاتين المؤسستين وإنما أيضا من الدول والمؤسسات المشتركة فى « المجموعة الاستشارية » والتى يهمها دائما أن تستند طلبات التمويل إلى برامج مدروسة بدقة ، وأن تكون الصورة واضحة فى الأمد المتوسط على الأقل (من ٣ إلى ٥ سنوات) .

القطاع العام / القطاع الخاص

ويجدر بالحكومة فى دراستها للخطوات المستقبلة أن تتبين أن الاقتصاد المصرى ما زال يفتقر إلى المرونة اللازمة ويمكن تبعا لذلك أن يتعرض لهزات قوية نتيجة لتقلبات خارجة عن إرادته مثل انخفاض أسعار البترول أو تخفيض المعونات الأجنبية ، كما أن السياحة التى تلعب دورا متزايدا فى الاقتصاد ترتبط أيضا بعوامل سياسية قد لا يكون لإدارة الاقتصاد دور فيها .

كذلك فإن زيادة انتاجية عناصر الإنتاج ما زالت بطيئة فى مصر بل وتناقصت فى السنوات الأخيرة . ويرجع ذلك فى نظر كثير من المحللين إلى غلبة القطاع العام (الذى كان يمثل حتى وقت قريب ثلثى مجموع تراكم رأس المال) مع ما يعانى منه هذا القطاع من مشكلات .

ومن ناحية أخرى ، فإن الاقتصاد المصرى يعانى من ضعف فى مرونة العمالة بالنسبة للنمو الاقتصادى . فقد اتبعت أنماط فى الانتاج تعتمد على رأس المال الكثيف ، نتيجة توسع الدولة فى الماضى فى استثمارات عامة من هذا النوع وتوفيرها التمويل ، حتى للقطاع الخاص ، بأسعار فائدة أقل من الكلفة الحقيقية لرأس المال ، ونتيجة عدم توافر المهارات المطلوبة فى بعض المواقع مع الفائض فى غيرها فى كثير من الحالات بعد أن عجز نظام التعليم عن توفير التخصصات المطلوبة فعلا وبالمستوى اللازم فى حين أغدق على السوق بخريجين لا عمل لهم . كما أسهمت القيود الإدارية وقوانين العمل فى الحد من الاستثمارات الخاصة ومن المشروعات التى تعتمد على العمالة الكثيفة .

ولاجتماع هذه العوامل ، مع الزيادة المستمرة فى نمو السكان بمعدل فاق مؤخرا معدل معدل النمو الاقتصادى فى الدولة . ارتفع معدل البطالة (وخاصة بين الخريجين) من ٥ر٧ ٪ فى منتصف السبعينيات إلى ٢٠٪ فى الوقت الحاضر (حسب تقارير حكومية) وهو معدل خطر اقتصاديا واجتماعيا ويزيد من خطورته الطبيعة الهيكلية للبطالة أى اعتمادها فى جزء كبير منها على أسباب يحتاج علاجها إلى وقت طويل مثل نظام التعليم ونظام التشغيل .

وسوف يساعد التعجيل فى خطوات الإصلاح وتعميقها بعدما تحقق حتى الآن فى تغيير هذه الصورة السلبية بتوفير المزيد من الثقة لدى المدخرين والمستثمرين ، وبزيادة كفاءة استخدام الموارد . ومن شأن ذلك أن يزيد من حجم الاستثمار الخاص ومن كفاءة وحسن توزيع الاستثمارات العامة التى ينبغى أن تركز على تحسين البنية الأساسية بمعناها المادى (الطرق والمواصلات والاتصالات وشبكات الرى والصرف والكهرباء والإسكان الشعبى . . الخ) وبمعناها البشرى (الصحة والتعليم والتغذية . . . الخ) . واذا كانت الخطة الخمسية الثالثة قد أحسنت بالتأكيد على هذه القطاعات فى الاستثمارات العامة كما زادت فى نسبة الانفاق العام على الخدمات الاجتماعية ، الا أنها فى رأيى الشخصى قد أبقت الأستثمارات العامة (كنسبة من الناتج المحلى الاجمالى) منخفضة بأكثر مما ينبغى فى هذه المرحلة (بعد أن انخفضت إلى حوالى ١١ من الناتج المحلى الإجمالى فى العام المالى ١٩٩١/١٩٩٢) وكان الأولى فى تقديرى التخفيض بدرجة أكبر فى النفقات غير الإنتاجية والمحافظة على معدل أعلى للاستثمار العام ، حيث إن ذلك كان من شأنه أن يحافظ على هدف تخفيض العجز فى الموازنة العامة

ولكنه كان سوف يعطى الحكومة فرصة أكبر لتنشيط الاقتصاد فى مرحلة هو فى أمس الحاجة فيها إلى هذا التنشيط . (ومن واجبى أن أقول مع ذلك ان هذا الرأى الشخصى قد لا يتفق مع الرأى الرسمى للبنك الدولى الذى يرحب فى السنوات الأخيرة بتخفيض الاستثمار العام أملا فى أن يؤدى ذلك ليس فقط إلى تخفيض عجز الموازنة وانما أيضا إلى زيادة سريعة فى الاستثمارات الخاصة) . وما أراه هو أن المزيد من الاستثمار العام فى البنية الأساسية المادية والبشرية فى مصر ، حتى يتم الوصول بها إلى مستويات مقبولة ، هو أمر ضرورى لانطلاق القطاع الخاص فضلا عن ضرورته لتنشيط الاقتصاد بعد مرحلة الانكماش النسبى التى مر بها فى الفترة الأخيرة . ولا أظن أن هذه المسألة سوف تكون محل خلاف مع البنك الدولى إذا تمت زيادة الاستثمارات فى هذه المجالات على حساب تخفيض النفقات غير الانتاجية بما يتفادى زيادة العجز فى الموازنة العامة ككل .

وربما يختلف الرأى بالنسبة للاستثمار العام فى القطاعات الإنتاجية خارج نطاق البنية الأساسية والتنمية البشرية . إذ يلاحظ أنه بالرغم من أن ملكية رأس المال من الناحية النظرية لا ينبغى أن تكون عاملا مهما فى نجاح أو فشل المشروع ، الا أن التجربة فى معظم الحالات تبين بوضوح أن تملك الدولة للمشروعات الإنتاجية كثيرا ما يؤثر سلبيا على أدائها وكفاءتها . إذ يصعب على الحكومة ألا تتدخل ، نتيجة الضغوط السياسية عليها ، سواء فى فرض أعداد من العاملين لا تحتاج اليهم هذه المشروعات أو فى فرض مديرين لا تتوافر فيهم الصفات المطلوبة أو فى فرض أسعار غير اقتصادية إرضاء للجماهير أو فى إغداق المزايا (التى لا يبررها الأداء الفعلى) على العاملين كسبا لأصواتهم . وكثيرا ما يؤدى هذا «التسييس» للقطاع العام إلى ضرورة

تقديم دعم مالى له أو حمايته من المنافسة ، بما يزيد من الآثار السلبية على أدائه . لذلك فإن من الأفضل ، كقاعدة عامة ، أن تترك النشاطات الانتاجية للقطاع الخاص كلما كان ذلك أمرا عمليا ، مع قيام الدول بتهيئة أنسب الظروف لزيادة الادخار والاستثمار فى هذه الأنشطة من جانب القطاع الخاص . أما النشاط الإنتاجي الذى يبقى فى يد القطاع العام فينبغى إخضاعه لقواعد المنافسة الحرة إن كان له أن يبقى ويزدهر دون تحميل الاقتصاد أعباء لا مبرر لها .

وعلى أية حال ، فإنه أيا كان حجم المبالغ المخصصة للاستثمارات العامة ونظرا لضرورة هذه الاستثمارات فى مجال البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية ، فينبغى العمل على ترشيد الإنفاق فيها بأقصى درجة ممكنة لتقليص التكاليف (دون التضحية بالمستوى) وعلى اتباع أساليب ومعايير القطاع الخاص فى الادارة والتنفيذ ، بل الاعتماد عليه كلما أمكن ذلك فى تنفيذ المشروعات العامة على أساس عقود تبين بوضوح الحدود التى يتعين عليه أن يلتزم بها .

كما أن من الضرورى والدولة تسير في برنامج متزايد لتحويل ملكية الشركات العامة إلى القطاع الخاص أن يكون لديها برنامج واضح لكيفية انفاق المبالغ التي سوف تعود عليها من هذه العملية (حصيلة بيع المشروعات العامة) . ومن الأفضل في تقديرى أن تخصص هذه المبالغ في موازنة مستقلة تبررها طبيعتها غير المتكررة وينفق منها على مشروعات تستهدف مباشرة رفع مستوى المعيشة لأفقر السكان عن طريق الاستثمار في الخدمات الأساسية وبالذات في مجالي التعليم الأساسى والاسكان الشعبى . ويتعين

في هذه الحالة أن تنشر بالتفصيل البيانات الخاصة بذلك حتى يعرف الناس أن عملية تخصيص الملكية هذه لا يقصد منها فقط زيادة الكفاءة في العملية الانتاجية وانما أيضا تحقيق منافع مادية واضحة لأغلبية المصريين .

الزراعة / الصناعة

ويلاحظ أن نسبة النمو في قطاعى الزراعة والصناعة لم يطرأ عليها زيادة كبيرة في مصر منذ فترة طويلة . فقد ظل هذان القطاعان الرئيسيان يمثلان ٢٠ ٪ فقط من نسبة الزيادة في الناتج المحلي الاجمالي طوال العقود الثلاثة الماضية (في حين وصل المتوسط في الدول النامية بصفة عامة إلى ٥٠ ٪) . وظل أكثر القطاعات نموا في الاقتصاد المصري هو قطاع الخدمات بسبب التوسع الكبير في العمالة العامة والتي وصلت إلى حوالي ٣٥ ٪ من العمالة الكلية سنة ١٩٩٠ (دون ارتباطها دائما بزيادة في فرص العمل الحقيقية) . ولا شك في أن إخضاع القطاع العام ، الذي ما زال يسيطر على أكثر من ثلثى الانتاج الصناعي ، للمنافسة عن طريق تحرير الاستثمار والتجارة وعن طريق إصدار قانون موحد للشركات بصرف النظر عن ملكيتها ، من شأنه أن يساعد على نمو أسرع لقطاع الصناعة في مصر . كما أن تحويل عدد كبير من المشروعات العامة إلى القطاع الخاص بعد تحضير الظروف التي تجعل لهذا التحويل فوائد واضحة للاقتصاد القومي (ولكن دون تباطؤ يؤدي إلى الشك في جديته) سوف يساعد أيضا في رفع انتاجية هذه المشروعات

أما القطاع الزراعى الذي قطع شوطا بعيدا في التحرير والذي أصبحت ملكيته كله تقريبا للقطاع الخاص (بعد استثمارات هائلة وخاسرة للقطاع العام) فيبقى بالنسبة له استكمال الخطوات الجريئة للقضاء على الاختلالات القليلة الباقية بشأن أسعار تسويق القطن وقصب السكر ، وبشأن القيود على استيراد الماكينات الزراعية ، على أن تركز مجهودات الدولة بعد ذلك في استكمال شبكة الصرف (التي دفعت مصر غاليا ثمن التأخير فيها) ،

والاهتمام بتوفير مياه الرى وزيادة الكفاءة فى استخدامها ، والاهتمام كذلك بالبحوث الزراعية و بالارشاد الزراعى وخاصة فيما يتعلق بالتنسيق بين الجهات القائمة بهما وبنقل نتائج البحوث الزراعية إلى الحقول رفعا للانتاجية في هذا القطاع الأساسى الذي لم يَنْمُ « معامل الانتاجية » فيه طوال هذا القرن الا بنسبة ضئيلة جدا .[١] هذا مع ضرورة الاهتمام بالاستغلال الأمثل للأراضى المستصلحة عن طريق التدقيق فى اختيار من توزع عليهم هذه الأراضى مع إمدادهم بالخدمات الأساسية اللازمة وباصلاح نظام الائتمان الزراعى ونظام الجمعيات التعاونية الزراعية أو اعادة النظر فى هذين النظامين بهدف تحقيق أكبر قدر من المرونة وزيادة الكفاءة فى إجراءات العمل وجذب استثمارات خاصة جديدة للقطاع الزراعى .

دور الدولة

ومن الواضح أن زيادة الاستثمار ، مع ضرورتها ، لا تكفى في ذاتها لرفع الانتاجية في أي قطاع من القطاعات الاقتصادية . وينبغى لذلك التوسع في

(١) أوضحت دراسة شاملة ، قام بها استاذ أوروبى معروف ، لتطور الاقتصاد المصري في القرن العشرين أنه بعد طرح " المدخلات " في القطاع الزراعى أى الأرض ، والعمالة ، ورأس المال الثابت (ما انفق على مشروعات الرى والصرف وعلى التحول للميكنة الزراعية) من " المخرجات " أى الناتج الزراعى خلال هذا القرن ، فان المتبقى سوف يكون حوالي صفر إذ إنه بالرغم من أن هناك احصاءات مقبولة تؤكد أن الناتج الزراعى قد زاد بنسبة ١٤٩٪ في الفترة من ١٩٠٠ إلى ١٩٨٢/١٩٨٣ ، فان المدخلات ، طبقا لهذه الدراسة ، قد زادت أيضا بالقدر نفسه تقريبا في هذه الفترة . وتؤكد الدراسة أن المخرجات الاجمالية للقطاع الزراعى في مصر قد زادات فى الفترة من ١٩٤٨ إلى ١٩٦٧ بنسبة ٥ ,١٪ سنويا وكان معدل الانتاجية في هذا القطاع في تلك الفترة ٥ ,٠٪ سنويا انظر :
Bent Hansen, The political Economy of poverty, Equity and Growth : Egypt and Turkey, pp. 157 - 8 (1991)

الاجراءات التي تضمن إلى جانب زيادة الادخار والاستثمار ، أن تتم الاستثمارات في جو من المنافسة الحرة بقدر الامكان وفي جو من الاستقرار والمرونة في علاقات العمل ، مع التأكد من توافر البرامج الجادة للتدريب الاداري والفنى ، وللاتصال المستمر بالعالم الخارجي لتوفير التكنولوجيا المناسبة وتطويعها لظروف الانتاج في مصر ، وتوفير المعلومات والاتصالات الحديثة اللازمة لعمليات الانتاج والتسويق ، وكذلك توفير البيئة القانونية والتنظمية التي تُيسّر العملية الانتاجية وتُطمئن المستثمرين على حقوقهم وتضمن أيضا تسوية المنازعات بطريقة عادلة وسريعة ، ووضع نظام ضريبي يتفادى التعقيد كما يتفاوى المعدلات المبالغ فيها للضرائب ويحول دون ازدواج الضرائب بالنسبة للمستثمرين المقيمين في الخارج . وكل هذه مسائل ينبغى أن تلعب فيها الدولة دورا مهما ، لا يقل في أهميته عن دور الدولة في توفير البنية الأساسية . بل انها تمثل ما يمكن تسميته «بالبنية الأساسية المؤسسية» .

ولن يعتبر الاصلاح ناجحا حتى اذا ترتب عليه زيادة الاستثمار وزيادة الانتاجية اذا ظل مع ذلك معدل الفقر على ما هو عليه ، أى اذا اقتصر الانتفاع منه على ذوي الدخل المتوسط والمرتفع في المجتمع ، وظل أصحاب الدخول الفقيرة ، وخاصة من هم دون حد الفقر(١) يعانون من ظروف المعيشة

(١) يختلف " حد الفقر " من دولة إلى أخرى طبقا للحد الأدنى من النفقات اللازمة لمتطلبات البقاء في كل دولة . وقد اعتمد " تقرير التنمية الدولية " الصادر عن البنك الدولي في عام ١٩٩٠ وموضوعه " الفقر " على تعريف عالمى (فى المقارنات الدولية لاحصاءات الفقر) مؤداه أن يعتبر الشخص دون حد الفقر اذا كان دخله لا يتعدى ٣١ دولارا في الشهر بحسب القوة الشرائية للدولار عام ١٩٨٥ أى حوالي ٢٧٥ دولارا في السنة بأسعار عام ١٩٩٠ . راجع : World Development Report 1990 at 27 ، وبالرغم من أن الرقم الأخير يقل كثيرا عن متوسط الدخل الاجمالي للفرد في مصر (٦٥٠ دولار في سنة ١٩٩٠) الا أن أعدادا كبيرة من السكان (من ٢٠٪ إلى ٢٥٪ من المجموع) يقدر أنهم يعيشون دون حد الفقر ، وقد يكون هذا التقدير متفائلا بأكثر مما ينبغي .

التى يزيد التضخم من تدهورها عاما بعد عام . وسوف يقودنا هذا إلى الحديث عن الخطوات المكملة للاصلاح الاقتصادى وضرورة الاهتمام بالحد من النمو السكانى ، وبتوفير الخدمات الأساسية لجميع المواطنين ، وتحسين مستوى الجهاز الادارى للدولة ، والتوسع في أنظمة التأمين الاجتماعى وخاصة التأمين ضد البطالة ، وغير ذلك من الخطوات التي تستهدف أن يكون للإصلاح الاقتصادى فوائد اجتماعية واضحة تعود على الأغلبية العريضة من المواطنين الفقراء .

الفصل الثانى

الاصلاحات المكملة للإصلاح الاقتصادى

تعتبر محاربة الفقر ، وما يرتبط به عادة من جهل ومرض ، وما يؤدى إليه من فساد في البيئة المحلية ، وما قد ينتج عنه من تطرف واجرام في السلوك ، هدفا أساسيا لكل الأنظمة الاجتماعية الحديثة . بل يمكن القول إنها كانت دائما هدفا لمعظم المجتمعات الانسانية إن لم يكن لها جميعا . ويذكر العرب المقولة الشهيرة لثانى الخلفاء الراشدين « لو كان الفقر رجلا لقتلته » .

الا أن الفقر لسوء الحظ ظاهرة معقدة ما زالت تعانى منها الدول النامية وكثير من الدول المتقدمة أيضا حيث قد يترتب على سوء توزيع الثروة وجود سكان دون حد الفقر حتى في أكثر المجتمعات ثراء . أما في الدول المتدنية الدخل ومنها مصر ، التي تدنى متوسط الدخل فيها في آخر سنة تتوافر فيها الاحصاءات (١٩٩١) إلى حوالي ٦٢٠ دولار للفرد سنويا (بعد أن كان قد وصل إلى ٧١٠ في سنة ١٩٨٥) فما زال حوالي ربع السكان يعيشون دون حد الفقر كما أن نسبة أعلى كثيرا تعاني ولا شك من مظاهره المختلفة . هذا رغم التحسن الكبير الذى طرأ على المؤشرات الاجتماعية في مصر خلال الأربعين سنة الماضية والتي انخفض فيها معدل الفقر في مجموع السكان من حوالى ٤٠ ٪ إلى معدله الحالى . غير أن متوسط معدل النمو فى الدخل القومى (٠,٨ ٪ فى السنتين الأخيرتين) يقل الآن عن معدل الزيادة السكانية (٢,٥٥ ٪ في هاتين السنتين) مما يفسر هبوط الدخل الفردي (مقوما بالدولار) رغم الزيادة الظاهرية في الدخل بالجنية الذى أفقدته المعدلات العالية للتضخم كثيرا من قوته الشرائية . وقد أثر الاصلاح الاقتصادى في سنته الأولى تأثيرا سلبيا على معدل نمو الدخل الفردى وإن تم ذلك بأقل كثيرا مما كان متوقعا .

الا أن الهدف من الاصلاح أصلا كما قلنا هو زيادة النمو وتوسيع قاعدة المستفيدين منه . وقد كان البنك الدولي متنبها إلى هذا منذ البداية ونشر في منتصف عام ١٩٩١ تقريرا مهما بعنوان " مصر - تخفيض الفقر خلال الاصلاح الهيكلي " أوصى فيه بتبني استراتيجية شاملة لتخفيض الفقر تحتوى على : اجراءات أساسية لزيادة فرص الحصول على دخول جديدة لفقراء عن طريق فتح مجالات العمالة المنتجة وعن طريق تمليكهم أصولا منتجة ، وإجراءات أساسية لمرعاة العدالة وتقليص التكاليف في النفقات العامة في مجالات الصحة والتعليم بهدف زيادة فرص الفقراء في تكوين رأس المال البشرى القادر على الكسب ، واجراءات أساسية لتحقيق قدر أكبر من العدالة والكفاءة في توجيه ما يسمى بالدخول الثانوية والتي تشمل دعم المستهلكين ودعم المنتجين والاعانات المباشرة ، وانشاء صندوق اجتماعى يحمى السكان ذوي الدخل المحدود الذين يتأثرون مباشرة من برنامج الاصلاح . وما زال العمل جاريا في الحكومة المصرية وفى البنك الدولي حول مجهودات مشتركة لتحقيق هذه الخطوات . الا أن القضاء على الفقر أو تخفيضه سوف يحتاجان أساسا إلى زيادة أكبر فى معدل النمو الاقتصادى في مصر ، يصحبها تحسن في مستوى الخدمات الاجتماعية الأساسية التى يستفيد منها فعلا فقراء السكان ، ويصحبها أيضا اجراءات تستهدف عمدا زيادة دخول الذين يعيشون دون حد الفقر عن طرق اتاحة فرص التقدم الاجتماعى أمامهم بفتح مجالات أوسع وتمليك المواطنين الفقراء أصولا انتاجية (أراضى زراعية أو رءوس أموال لمشروعات صغيرة) وعن طريق الاعانة المباشرة لغير القادرين على الكسب .

وسوف يحتاج الإسراع في النمو الاقتصادى كما قلت إلى تعميق اجراءات الاصلاح الاقتصادى والمالى مع العمل على تحسين مناخ الاستثمار بحيث تصبح مصر منطقة مهمة لجذب الاستثمارات من الخارج وليس فقط

لزيادة الاستثمارت المحلية . ويقتضى ذلك إلى جانب الاصلاحات الاقتصادية السابق شرحها إصالحا قانونيا واداريا شاملا يشمل القواعد والاجراءات المعمول بها سواء في انشاء المشروعات أو فى عملياتها أو في تصفيتها ، أو فى الأجهزة القائمة على تنفيذ هذه القواعد والاجراءات ، بل وبصورة أعم يشمل احترام حكم القانون وضمان التطبيق السليم للقواعد الموضوعة واحترم الملكية والعقود ، ويكفل تسوية المنازعات بطريق سريعة وعادلة ويرفع كفاءة جهاز الخدمة المدنية بصفة عامة حتى يستطيع التحرك بسرعة لاتخاذ المهمام المطلوبة .

وسيظل الاصلاح في مصر عملا ناقصا إن لم يعالج مسألتين أساسيتين يقفان وراء كل المشكلات التي تواجهها مصر تقريبا وهما المسألة السكانية والمسألة التعليمية . وقد سبق أن شرحت أبعاد هاتين المسألتين في " برنامج للغد – ١٩٨٧ " واقترحت بعض الحلول ، لذلك فسوف أكتفى هنا بإثارة بعض النقاط بشأنهما تاكيداً لأهمية العمل المبكر في مواجهة هاتين المسألتين خاصة وأن الاصلاح الجدي فيهما لن يؤتى ثماره بطبيعة الحال إلا بعد فترة من الوقت .

كذلك يبقى الاصلاح في كل المجالات السابقة مهددا بالتوتر الاجتماعى وعدم الاستقرار السياسى ، خاصة اذا كانت هناك أعداد كبيرة من المواطنين تؤمن ايمانا مطلقا بأنه لا طائل من وراء الأوضاع القائمة ومحاولات إصلاحها ولا ترتضى إلا الإصلاح الذى تؤمن به هي كحقيقة إلهية مطلقة والتي تبنيه على افتراضات ساذجة ولكنها في تقديرها مسلّمات لا تقبل الجدل . لهذا فإن من المهم أن نتعرض فى النهاية لهذه المشكلة العويصة التى تتفاقم أبعادها بعد أن تركها المجتمع تنمو دون شعور بما تنطوى عليه من مخاطر جسيمة .

اولا : الاصلاح في المجالات القانونية والتنظمية والادارية

من المعروف أن القانون يتفاعل مع القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمالية التي تشكل نمط السلوك المتبع في المجتمع ومعدلات التنمية في الدولة . كما أن القانون هو الأداة التى تترجم بها الدولة سياساتها إلى قواعد واجبة الاتباع . ويعجز القانون عن أن يكون أداة فاعلة إذا كان الاطار العام الذى تصدر فيه القواعد بمستوياتها المختلفة ، والذى تطبق فيه هذه القواعد ، إطارا يتسم بعدم الكفاءة أو بالفساد ، أو يعمل لتحقيق مصالح خاصةلأقلية من السكان وليس لفتح الفرص المتكافئة أمام الجميع . بل ان القانون قد يصبح في مثل هذه الظروف عائقا أساسيا في وجه التنمية بدلا من أن يكون عاملا رئيسيا في إنجاحها . ويظهر ذلك واضحا في كثير من الدول النامية حيث لا تتوافر حماية كافية لحقوق الملكية والحقوق التعاقدية ، وحيث لا يتوافر نظام واضح ومنفذ للسجل العينى ، وحيث يواجه أصحاب المشاريع صعوبات عديدة في إنشائها وتشغيلها وتصفيتها ، وكذلك في تسوية المنازعات التي تثور بشأنها ، وحيث تتسم قوانين العمل بجمود شديد ، ويتميز النظام الضريبى بمعدلات مبالغ فيها للضرائب واعفاءات مبالغ فيها كذلك ، كما تتصف اللوائح والاجراءات بكثير من التعقيدات المبنية على افتراضات خاطئة وتعمل الهيئات القائمة على تنفيذها كأنها مؤسسات أنشئت لصالح العاملين فيها وليس للصالح العام .

الاصلاح القانونى

ولا بد لأى دولة تعمل في طريق الاصلاح من نظام قانونى يمكنها من تطوير القواعد المعمول بها بحيث تخدم السياسات المرغوب فيها ، ومن اصلاح الجهاز الادارى القائم على تطبيق هذه القواعد ، واصلاح الجهاز

القضائى الذي يحسم المنازعات في التطبيق ، مع التأكد من توافر الخدمات القانونية والمحاسبية على مستوى رفيع ، والتمسك بحزم باحترام القانون وتطبيقه على الكافة . ، وتتأكد الحاجة إلى هذه الظروف بصورة خاصة اذا كانت الدولة تنتقل من وضع تسيطر الحكومة فيه على وسائل الانتاج والتوزيع إلى نظام الاقتصاد الحر .

ولا تتوافر هذه الظروف للأسف في مصر بدرجة كافية ، شأنها في ذلك شأن كثير من الدولة النامية الأخرى ، مما يؤثر كثيرا على معدلات التنمية ويعطل الاستثمار ويخفّض الانتاجية ، ومما يدفع أصحاب المشاريع في كثير من الأحوال إلى تفادى القانون والتهرب منه ، ويخلق في النهاية اقتصادا غير رسمى لا تعرف الدولة عنه شيئا كثيرا ولا تستفيد منه خزانتها ، ومما قد يؤدى نتيجة اليأس من تنفيذ العقود ومن فرض حكم القانون إلى ضياع كثير من الحقوق والمصالح واختلال المؤسسات المصرفية بل وإفلاس بعض المشاريع(١)

ويعنى ذلك ضرورة مراجعة النظام القانوني والتنظيمي في مصر ابتداء بالقوانين واللوائح التي تنظم قطاع الأعمال والقطاع المالى والمصرفى (القانون التجارى ، والقوانين اللوائح المنظمة للشركات والبنوك ، والقوانين واللوائح المنظمة للاستثمار ، وقوانين العمل ، والقواعد الخاصة بضمان المنافسة ومنع الاحتكار ، والقانون الضريبى) سواء من حيث القواعد التي ينبغى العمل بها أو المؤسسات القائمة على التنفيذ . وسوف نجد مجالا

(١) راجع ، في دور القانون في التنمية وبصورة خاصة في تطوير القطاع الخاص ، كتاب المؤلف

Ibrahim Shihata, The World Bank in a ChangingWorld 225 - 236 (1991)

واسعا للإصلاح ، فقد أوضحت دراسة حديثة للبنك الدولي حول " البيئة التنظيمية للقطاع الخاص في مصر " تمت في مطلع عام ١٩٩٢ وسلمت للحكومة المصرية ، أنه رغم كل اجراءات التحرير التي تمت مؤخرا فما زالت هذه البيئة مقيدة في جوانب كثيرة من حيث الموافقات والمحظورات المتعددة خاصة بالنسبة للبدء في الاستثمار والخروج منه ، وبالنسبة لتشغيل العاملين وانهاء عملهم . وكلها قيود يفترض فيها تحقيق الصالح العام وتبدو عادلة ومعقولة على الورق ولكنها عادة تؤدى إلى عكس ذلك ، اذ يترتب عليها إما عدم البدء في المشروع ، أو تشغيله بأقل من كفاءته ، أو التسبب فى إفلاسه أو تخفيض أربحيته ، إضرارا ليس فقط بالمساهمين في رأسماله وانما أيضا بالعاملين فيه وبالاقتصاد القومي ككل . ولعل أوضح مثل على ذلك حرمان المشروع من القدرة على انهاء عمل العاملين الذين يثبت أنهم أصبحوا فائضين عن الحاجة، فمثل هذا الاجراء يصبح ضروريا اذا نقص الطلب على منتجات المشروع أو حقق المشروع خسارة لأسباب أخرى ، لأنه اذا لم يستطع المشروع الحد من نفقاته في هذه الظروف فسوف تزداد الخسائر ، مما يعني عجزه عن الاستمرار وفقدان كل العاملين فيه لوظائفهم تبعا لذلك اذا كان المشروع مشروعا خاصا ، أو تدخل الدولة بدعم المشروع الخاسر على حساب الخزانة العامة اذا كان من مشروعات القطاع العام مما يترتب عليه استمرار المشروع في أوضاعه الخاسرة وتحمل الموازنة العامة للآثار السلبية فيما يعود بالضرر في النهاية على مجموع المواطنين (بدلا من اصلاح أوضاع المشروع قبل أن يتفاقم الخطر) . ولعل التوفيق بين اعتبارات العدالة واعتبارات الرشادة الاقتصادية يتحقق بصورة أفضل في حالات كهذه بضمانات تتعلق بتأمين العمال ضد البطالة وتوفير نظام عادل

للتقاعد ولمساعدة العاملين المستغنى عنهم في التدريب لأعمال بديلة أو فى العمل بمواقع أخرى . ويجدر بالحكومة مراجعة الدراسة السابق ذكرها فسوف تجد فيها اقتراحات كثيرة يمكن أن يؤدى اتباعها إلى تحسن واضح في البيئة التنظمية للاستثمار في مصر ، كما سيشجع على تطوير قدرات الأفراد الذين لديهم الاستعداد الفطرى لأن يصبحوا أصحاب مشاريع وخاصة في مجال المشروعات الصغيرة التي لها آثار مهمة في خلق فرص العمل ، هذا إلى جانب ما يستتبعه التخلص من القيود غير المبررة من تقليص فرص التلاعب والفساد .

الاصلاح الادارى

ولا يكتمل الإصلاح القانونى اذا لم يشمل أيضا إصلاح الجهاز الادارى والنظام القضائى . وقد عالجت موضوع الاصلاح الادارى وصلته بالإصلاح الاقتصادى في موضع آخر من هذا الكتاب مما يغنينى عن التعرض له هنا . (١) ويكفى أن أؤكد في هذا المجال أن الإصلاح لا يتم فى مجتمع اذا كانت الأجهزة الحكومية فيه تتسم في مجلها بالبلادة أو الفساد أو الإثنين جميعا . وأن أى اصلاح اقتصادى أو سياسي يظل قاصرا أو أسيرا اذا لم يواكبه تحسن أساسى في نوعية الخدمات العامة ورفع مستواها عن طريق تحديث النظم ، وتبسيط الاجراءات ، والتدريب المستمر للعاملين ، والصيانة الدورية للمبانى ، والاحلال والتجديد للمعدات وما اليها ، مع الاهتمام المستمر بأوضاع العاملين . ولا أجد مبررا في هذا الشأن للتعلل بنقص الامكانيات ، فمن المعروف أن الخدمة المدنية ذات الكفاءة العالية توفر كثيرا من النفقات

---

(١) انظر الباب الرابع لاحقاً .

العامة للدولة . كما أن أموالا طائلة مخصصة لتمويل التنمية في مصر من البنك الدولى وغيره تتأخر الاستفادة منها سنين طويلة بل وتدفع الحكومة ملايين من الدولارات كرسم التزام عليهاقبل أن تتلقاها بالفعل، أو تفقدها كلية بعد ذلك ، بسبب عجز الجهات المسئولة عن تنفيذ المشروعات في المواعيد المقررة وتبعا لذلك عن سحب هذه الأموال واستخدامها في الأغراض الانمائية المتفق عليها . وسوف تؤدى الكفاءة في الجهاز الادراى إلى توفير كل هذه النفقات الضائعة إلى جانب العائد الإيجابي الناجم عن تقديم الخدمات العامة بالمستوى المطلوب .

الإصلاح القضائى

اما النظام القضائى فلا شك في أنه ، رغم اعتزازنا العظيم به ، فهو يحتاج أيضا إلى تطوير شامل بعد أن أصابه ما أصاب المجتمع كله . فليس من المقبول أن يقضى الناس سنوات طويلة قبل البت بصورة نهائية في نزاع معروض على القضاء ، وأن يكون هناك حتى الآن " شهود " محترفون ، و"خبراء" قد تتأثر تقاريرهم بما يقبضونه من طرف أو آخر من الأطراف في النزاع أكثر مما تتأثر بخبرتهم الفنية التي من أجلها عينتهم المحكمة . وليس من المقبول أن تصدر الأحكام مليئة بالأخطاء المطبعية وأن يعانى المحكوم لصالحهم معاناة كبيرة في تنفيذها ، إلى آخر ما يعرفه من شاءت أقدارهم أن يلجئوا إلى دور القضاء حيث يعمل القضاة ومعاونوهم في ظروف غير مناسبة بحال وحيث يعم الازدحام والإهمال . هذا إلى جانب الأنظمة التي ينبغى اعادة النظر فيها مثل نظام المدعى العام الاشتراكى ونظام محاكم القيم وغير ذلك من المحاكم الخاصة ، وكلها أنظمة لا مبرر لها في ظل نظام قضائى سديد يمكن أن يكفل اصلاحه ضمان العدالة لجميع الأطراف وحماية

مصالح المجتمع والدولة دون استثناءات أو تعسف .

وقد قامت بعض الدول النامية مؤخرا باصلاحات جذرية في نظام القضاء فيها ، وساعدها البنك الدولي وغيره من مؤسسات التنمية على ذلك اقتناعا بأن التسوية السريعة والعادلة للمنازعات ضرورية في خلق مناخ مناسب للاستثمار بل وللتنمية الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة .

وقد شملت برامج الاصلاح القضائى التي يمكن أن تستفيد مصر منها إلى جانب التحسينات المادية ، مثل انشاء مبان جديدة للمحاكم وتزويدها بأحدث النظم والمعدات والمكتبات ، ومثل توفير ظروف مادية ومرتبات أنسب لعمل القضاة ومعاونيهم من كتبة ومحضرين . . . الخ ، إجراءات عديدة أخرى مثل نشر القوانين والأحكام في مراجع منظمة تنظيما حديثا بحيث يسهل استخدامها ، وانشاء معاهد لتدريب القضاة الشبان ، ومعاهد أخرى لتدريب معاونى القضاة ، ومحاكم للتخصص في قضايا معينة (مثل قضايا الإفلاس) وتعريف القضاة عن طريق البعثات الخارجية بالتجارب الناجحة في الدول الأخرى ، وتبسيط الاجراءات المتبعة في قانون المرافعات المدنية والتجارية بما يوفر الوقت والنفقات ، مع ابتداع نظم تتيح البت في القضايا الصغيرة عن طريق أفراد تعينهم المحاكم أو يختارهم السكان في القرى وأحياء المدن (مما يخفض العبء كثيرا على المحاكم) وإقامة نظام مفصل للتحكيم التجارى يعتمد اعتمادا كبيرا على اتفاق الأطراف في المنازعات ويتيح لهم اختيار محكمين على قدر عال من التخصص في القضايا التي تحتاج إلى ذلك ، إلى جانب ما يؤدى إليه من تخفيف العبء على المحاكم العادية . كما شملت هذه الاصلاحات في بعض الحالات تعيين مديرين للشئون

المالية والإدارية للمحاكم بحيث يتفرغ القضاة تماما للعمل القضائى ، وشملت كذلك استحداث نظم لتفادى إفلاس المشاريع عن طريق خطط لإعادة هيكلتها يقوم القاضى المتخصص بدور كبير في قبول الدائنين لها ثم يصدر حكما ملزما بتنفيذها (على النحو المعروف بنظام " الفصل الحادى عشر " في الولايات المتحدة) . وأكدت برامج الإصلاح جميعا ضرورة استقلال القضاء من ضغوط السلطتين التشريعية والتنفيذية مع ربط ذلك بنظام واضح لمسئولية القضاة عن أخطائهم ، وأكدت كذلك ضرورة أن يعمل الجهاز القضائى كله (وليس القضاة فقط) بعيدا عن الفساد أو شبهة الفساد ، حيث لا يكفى أن يكون " العدل أساس الحكم " بل ينبغى أن تشيع الثقة بين الناس بأن هذا هو الواقع فعلا (١) .

ثانيا : الاصلاح في مجالات التنمية البشرية

ما زالت زيادة السكان من أهم المشكلات الرئيسية التي تواجه مصر ، شأنها في ذلك شأن الدول المتدنية الدخل بصفة عامة (حيث يزيد معدل النمو السكانى كثيرا عنه حتى في الدول النامية الأخرى حتى إن ٦٠ ٪ من سكان العالم الآن يعيشون في هذه الدول المتدنية الدخل، كما أن ٧٠ ٪ من الزيادة المتوقعة فى سكان المعمورة خلال السنوات القادمة ينتظر أن تحدث في تلك الدول ، مما يضاعف من صعوبة تحديات التنمية فيها) .

وقد وصلت مصر فى عدد من السنوات الأخيرة إلى وضع أصبحت فيه

---

(١) راجع فى إصلاح النظام القضائى فى الدول النامية بحث المؤلف
I. Shihata , Judicial Reform in Developing Countries And The Role The World Bank
(تحت النشر باللغتين الانجليزية والأسبانية عن طريق البنك البينأمريكى للتنمية ، ١٩٩٣)

الزيادة في متوسط نصيب الفرد من الدخل القومى أقل من معدل النمو السكانى ، مما أدى إلى انخفاض متوسط الدخل الفردى (في الرقم الإسمى بالدولار وليس فقط في القوة الشرائية) . كما أن الزيادة الكبيرة تحدث أساسا في أسر الفقراء غير المتعلمين مما يضيف إلى آثارها السلبية تعقيدات كثيرة من حيث اتساع الهوة بين القادرين وغير القادرين في مجتمع يعانى أصلا من سوء توزيع الدخل .

وبالرغم من زيادة الاهتمام في الخطة الخمسية الثالثة بتمويل الخدمات الاجتماعية ، ما تزال نسبة الأمية في مصر (٥٢ ٪) ، وخاصة بالنسبة للنساء (٦٢ ٪) ولسكان الريف ، عارا في جبينها وقيدا خطيرا على زيادة الانتاجية في اقتصادها .

كما لا نعرف أن اصلاحا حقيقيا شاملا في نظام التعليم قد بدأ ، وان كانت بعض المبادرات في التعليم الابتدائى والتعليم الفنى تبشر بالخير خاصة إذا تم التنفيذ بجدية كافية ، وإذا أمكن الإفادة من التجربة الألمانية التى تجمع في مجال التعليم الفنى بين التعليم المدرسى والتدريب في مواقع العمل الفعلى . وقد حدثت تطورات في السنوات الأخيرة تثير التساؤل . فقد تم توسع ملحوظ في المدارس الخاصة المتاحة لأبناء القادرين فقط ولم يصاحب ذلك اهتمام برفع مستوى التعليم في المدارس العامة . كذلك حدث توسع كبير في المدارس ذات الطابع الديني (الاسلامية والمسيحية على السواء) التي زادت بمعدل يزيد كثيرا عن معدل زيادة المدارس الحكومية طوال الثمانينيات (كما تدل على ذلك الكتب السنوية للاحصاءات الصادرة عن الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء) وهذا أمر قد يؤدى في المستقبل إلى

تعميق الاختلاف بين المواطنين على أساس دينهم ، فى الوقت الذى ينبغى أن تبذل فيه الجهود لتأكيد المواطنة والمشاركة . كما تزال المجهودات تبذل لقبول كل خريجى الثانوية العامة في الجامعات والمعاهد في الوقت الذى لا يجد فيه أكثر من ١٠ ٪ من الأطفال مكانا في المدارس الابتدائية .

وبدلا من المواجهة الجسورة لمشكلة التعليم الجامعى الذى لم يطرأ على مستواه تحسن ملحوظ والذى يستمر متاحا بالمجان لمن يستحقونه ومن لا يستحقونه ، نجد محاولات مستمرة للحصول على المصاريف بطرق ملتوية لا تفرق بين القادرين وغير القادرين ولا بين النابهين والبلداء . كما نسمع من مسئولين كبار أن التعليم الجامعى لا ينبغى أن تربطه رابطة بحاجة السوق من التخصصات لأن مهمته ، على حد قولهم ، هي تخريج المتعلمين وليس الموظفين (فى حين أننا نعلم جميعا أن ما يحدث هو العكس تماما ، مع فارق مهم وهو أن الخريجين من أنصاف المتعلمين يصبحون موظفين غير مؤهلين لأداء عملهم) . ونسمع عن جامعة أهلية تعقد النية على إنشائها دون اعداد يضمن أن تكون على مستوى أفضل من الجامعات القائمة التي يشكو الجميع من مستوى وطريقة التعليم فيها . ومن شأن هذا كله أن يورث شعورا عميقا بالألم ، لأنه بغير تعليم أفضل لن يكون لمصر مستقبل أفضل ، مهما كانت الجهود جادة في المجالات الأخرى .

لهذا كله فإننى أنادى من جديد بأن نولى مسألتى السكان والتعليم اهتماما أوليا ، لأن الحديث عن التنمية ، وأساسها التنمية البشرية ، يصبح بغير ذلك حديثا لا جدوى منه .

ولن أضرب هنا مثلا بما تفعله الصين (مشروع المولود الواحد للأسرة ،

والاهتمام بالتعليم التكنولوجى المتقدم وبالبعثات الخارجية) أو بما تفعله كوريا الجنوبية (التى تقترض الآن من البنك الدولى فقط من أجل مشروعات التعليم الفنى المتفوق الذي توسعت فيه توسعا كبيرا) أو بما تفعله اندونيسيا(حيث خفضت معدل الفقر من ٦٠ ٪ إلى ٢٠ ٪ خلال عشرين عاما فقط) . وانما سأضرب المثل على الاهتمام بالتنمية البشرية وبصورة خاصة بتحسين أحوال أفقر السكان ، بمشروع تطبقه الهند (وأوضاعها أكثر تعقيدا من مصر) بتمويل من مؤسسة التنمية الدولية (المرتبطة بالبنك الدولى) . وتشمل البنود الأساسية لهذا المشروع العناصر التالية[١] :

١ – تغيير السياسة القومية للتعليم للتأكيد على توفير التعليم الأساسى للجميع بمستوى رصين ، مع تحسين نوعية التعليم بصفة عامة .

٢ – تغيير السياسة القومية للصحة للتأكيد على استراتيجية تدريب المهارات الطبية (الأطباء والممرضات والعاملين الفنيين) لرفع مستوى الخدمات الصحية ، وتعديل أهداف واستراتيجيات برامج الوقاية من الأمراض بما يزيد من فعاليتها .

٣ – وضع سياسة قومية جديدة للتغذية لضمان توفير الحد الأدنى من التغذية لجميع الأطفال .

٤ – تطبيق خطة العمل بشأن " برنامج تحسين أحوال الأسرة " الذى وضعه " المجلس القومى للتنمية " بالهند .

---

(١) وافق مجلس ادارة المؤسسة على هذا المشروع في ١٧ ديسمبر ١٩٩٢ ويطلق عليه حرفيا اسم مشروع شبكة الأمان الاجتماعى " (Social safety Net)

٥ – تطبيق برنامج قومى جديد للتعليم الأساسي يعطى الأولوية للمناطق المتخلفة تعليميا والمناطق التي ارتفع فيها الطلب على هذا التعليم ويؤكد كذلك على زيادة التحاق البنات بالمدارس الابتدائية .

٦ – تطوير الخدمات المقدمة بشأن العناية الصحية الأساسية وصحة الأم في المناطق التي يزيد فيها معدل وفاة الأمهات عند الوضع عن المعدل في البلاد .

٧ – التركيز في برنامج محاربة الأمراض على المناطق التي تم تحديدها مؤخرا كمناطق أكثر تعرضا للاصابة .

٨ – التركيز في تطبيق " برنامج الخدمات المتكاملة للأطفال " (وهو برنامج على مستوى الهند كلها يستهدف تنمية الأطفال عن طريق توفير الخدمات الصحية والتغذية والتعليم في المرحلة السابقة لدخول المدارس) على المناطق التي يزيد فيها معدل وفيات الأطفال ومعدل الفقر عن المعدل العام في البلاد .

٩ – استحداث " الصندوق القومي للإحياء " لتمويل تعويضات الإنهاء الاختيارى لخدمة العاملين الفائضين عن الحاجة في مشروعات القطاع العام، وإعادة تدريبهم وإعادة تشغيلهم وخلق فرص عمل جديدة عن طريق أشغال عامة في المناطق الريفية وتوزيع أصول منتجة في المناطق الحضرية ومشروعات الإسكان.

١٠ – زيادة المخصصات المالية من الحكومة المركزية والولايات للتعليم الأساسى على ما هو مقرر في الخطة الخمسية الثامنة الجارى تنفيذها في الهند .

١١ – عدم التوسع في نفقات الحكومة المركزية للتعليم العالي بأكثر من المبالغ المقررة في الخطة الخمسية المذكورة .

١٢ – زيادة المعونات المالية للتغذية الإضافية المقررة في " برنامج الخدمات المتكاملة للأطفال " .

١٣ – زيادة المصاريف في معاهد وجامعات التعليم العالي والفني .

١٤ – زيادة المصاريف في المستشفيات التخصصية .

١٥ – تخصيص موارد إضافية من خارج الموازنة العامة للتعليم العالى والفنى وللعلاج التخصصى ، والعمل على زيادة هذه الموارد بصفة متزايدة .

١٦ – وضع " مستوى أدنى للتعليم " يقصد منه انتقاء المقررات الدراسية اللازمة والتركيز في التعليم الابتدائى على أن يكتسب التلاميذ القدرات الأساسية.

١٧ – التوسع في برنامج لتوفير المزيد من فصول الدراسة والمدرسين في كل مدرسة ابتدائية بطريقة مرنة تأخذ الظروف المحلية في الاعتبار (ويسمى هناك " برنامج السبورة ") .

١٨ – وضع نظم جديدة للعمل وللتدريب بالنسبة للمساعدين الطبيين (معاونى الصحة والمرضين . . . الخ) في نظام الصحة الأساسية .

١٩ – توفير الادارة اللازمة لبرامج الصحة الأساسية وبرامج مقاومة الأمراض.

٢٠ – استحداث نظام يضمن تنسيق تقديم الخدمات اللازمة في "برنامج الخدمات المتكاملة للأطفال" .

٢١ – استحداث نظم لادارة المعلومات في التعليم الأساسي والصحة والخدمات المتكاملة للأطفال لتحسين برنامج الرقابة والاشراف على التنفيذ فيها .

٢٢ – التخطيط على مستوى كل منطقة لتطوير وتنفيذ " برنامج الخدمات الاجتماعية الأساسية " بطريقة لا مركزية ، وذلك بالنسبة " للصندوق القومى للإحياء " الذى أنشأته الحكومة لمساعدة الاعداد الكبيرة من العاملين في القطاع العام الذين سوف يتعين الاستغناء عنهم نتيجة اصلاح هذا القطاع والذى يقوم بدفع التعويضات لهم وتمويل التدريب على أعمال جديدة وتمويل مشروعات صغيرة لاعادة تشغيلهم .

وقد أخذت هذا المثل الحديث كبرنامج اجتماعى شامل يصطحب برنامج الاصلاح الاقتصادى ، ويستهدف تخفيف الأعباء على القطاعات الفقيرة من السكان ، وهو أشمل كثيرا من برنامج الصندوق الاجتماعى الذى أُنشئ في مصر ، والذى استغرق انشاؤه وقتا طويلا ، ولم يسحب حتى كتابة هذه السطور أى مبلغ من القرض الكبير الذى خصصته مؤسسة التنمية الدولية (المرتبطة بالبنك الدولى) منذ سنة ونصف ، للمساهمة في تمويله (وان كانت الحكومة قد بدأت بعد فترة من انشاء الصندوق ، في السحب من المنح المقدمة من جهات أخرى لتمويل هذا الصندوق وتأمل أن تتبع ذلك بالسحب من القرض المذكور) .

ويلاحظ أن الهند ، وهي دولة كانت ترفع الشعارات ذاتها التي كنا نرفعها في مصر ، قد قبلت في هذا البرنامج مبدأ تركيز الدولة على التعليم الأساسى والصحة الوقائية مع الاهتمام بتعليم وتغذية الأطفال والبنات بصورة خاصة . كما قبلت بمبدأ المصاريف في التعليم العالى والفنى وفي العلاج

التخصصى . وتأخذ معظم الدول الآن بالمبدأ الأخير بصورة أعم أي « مبدأ استرجاع تكاليف الخدمات العامة » من جانب الجهات التى تقدمها ، تأكيدا لاستمرارية الخدمة على مستوى عال . وقد حدث ذلك بعد تبين السكان في هذه البلاد أن ما يقدم لهم كخدمة مجانية كثيرا ما يعجز عن الوفاء بالحاجة ويؤدى إلى لجوئهم إلى خدمات بديلة بتكلفة أعلى كثيرا مما كانوا سيدفعونه لو أن الخدمة العامة قدمت منذ البداية بمستوى مقبول وتكاليف معتدلة . (ولعل أولياء الأمور في مصر الذين علمّتهم التجربة تكلفة التعليم الحقيقى في المدارس " المجانية " يقدرون هذا المعنى) . ومع تأييدى الكامل لمبدأ استرجاع التكاليف فإننى لا أراه ينطبق على خدمات التعليم الأساسى والصحة الأساسية اللذين يتعين أن توفرهما الدولة بمستوى رفيع لجميع المواطنين كجزء من وظيفتها العامة ، كما أن الطلبة المتفوقين يستحقون التعليم المجانى عن طريق المنح حتى في أعلى مستويات التعليم إن كانوا غير قادرين على دفع المصاريف ، وكذلك المرضى الفقراء يستحقون العلاج المنخفض التكاليف عن طريق تعميم نظام التأمين الصحى (دون احتكار تقديم الخدمة الطبية من جانب الهيئة المسئولة عنه) وعن طريق العلاج الذى تقدمه أو تموله الهيئات الخيرية والتي ينبغى أن تقدم لها الحكومة العون اللازم . ففى كل هذه الأحوال يتم في وقت واحد تحقيق العدالة وتقديم الخدمة التعليمية أو العلاجية بمستوى عال ، حيث تركز الحكومة موارد الموازنة العامة على الخدمات الأساسية ويمول المستفيدون بالخدمات الأخرى تكاليفها مع توفير وسائل الإعانة للمحتاجين حقا دون سواهم . وقد أثبتت دراسات ميدانية في عدد من الدول أن ما يسمى بالخدمات العامة المجانية قليلا ما تفيد أفقر السكان وأن المستفيدين الحقيقيين منها هم الأكثر نفوذا

في المجتمع أو الأقرب إلى العاملين عليها . كما أنني سمعت من أقرباء لي عن مراكز صحية في مصر أنشئت على أحسن نحو بتمويل من هيئة المعونة الأمريكية لتقديم خدمات مجانية للأمهات والأطفال ، وكثيرا ما تعجز مع ذلك عن تقديم خدمة حقيقية للفقراء نتيجة انتشار البلادة والفساد بين العاملين فيها .

وعلى أية حال ، فان مشكلة التعليم في مصر لا ينبغي بحثها على أنها ستحل بمجرد فرض مصاريف على التعليم العالى ، فالمشكلة أعوص كثيرا من ذلك . وتبدأ المشكلة بالطريقة التى يتم بها تربية النشأ في المدرسة والبيت والتي تعتمد على التلقين المستمر ولا تتيح للطفل تطوير القدرات اللازمة للتفكير بشكل منظم ولحل المشكلات ومعرفة طريقة الحصول على المعلومات (بدلا من الحشو المستمر للذاكرة بمعلومات سرعان ما تتبخر في أجازة الصيف وتبقى فقط العقلية العاجزة عن التفكير المستقل) ثم تستمر عملية التعليم بعد ذلك على أساس لا يمكن الطالب من القدرة على البحث العلمى بل يحد من الطريقة التي كان يمكن أن يفكر بها كانسان حر لو أنه لم يخضع لهذا التعليم أصلا . ونادرا ما تمنح له هذه العملية فرصة التربية الاجتماعية والرياضية أو فرصة العمل الفعلى للتدريب . ولا عجب بعد ذلك أن نرى طلبة في الجامعات وخريجين منها وقد أغلقت عقولهم على ما تلقوه من تعاليم في فترة المراهقة وساعدهم على هذا الانغلاق ما تبثه وسائل الإعلام ليل نهار ، وما تنشره وسائل النشر ، حيث الغلبة الغالبة في الحالتين للموضوعات السلفية أو للموضوعات الهزلية . وهذا في تقديرى من أهم العوامل التي أدت إلى التحول العام في العقلية المصرية في السنوات الأخيرة[1] كما أنه أحد

(١) انظر مقال المؤلف " هذا التحول العام الذي نتجاهله " في الأهرام اليومي الصادر في ١٥ سبتمبر ١٩٩٢ .

الأسباب المهمة لانتشار التيار السلفى في الوقت الحاضر بين " المتعلمين " .

ينبغى على ذلك البدء بالاهتمام بالتعليم الأساسى من حيث اتاحته لجميع الأطفال ، وزيادة عدد أيام الدراسة وعدد الساعات المدرسية ، والأهم من ذلك مستوى المدرسين ونوعية المقررات وطريقة التعليم ، بحيث تتوافر لدى خريج هذا التعليم الأساسى القدرات الأساسية للمواطن الصالح . ويحسن بعد ذلك أن يكون التعليم الفنى هو الأساس في التعليم الحكومى ، وأن يقتصر التعليم الثانوى العام على الطلبة نوى المستوى الذهنى المرتفع إعدادا للمرحلة الجامعية التي يجب أن تركز كل الجهود فيها على تخريج الأعداد التى يتوافر عليها طلب حقيقى ولكن بأعلى المستويات العلمية والفنية الممكنة .

ثالثا : الاستقرار الاجتماعي والسياسي

وأخيرا ، وليس آخرا ، فإن تنمية مصر وازدهارها يتوقفان على الاستقرار الاجتماعى والسياسي الذي ينبغي أن تتوافر جهود المصريين جميعا من أجل تحقيقه ، بدلا من التوتر الذى يستمر في التفاعل تحت السطح بل يبدو أنه قد يتصاعد في الوقت الحاضر ، وتتصاعد معه احتمالات ليس لمصر أية مصلحة فيها .

ونقطة البدء هنا أن للمصريين جميعا مصلحة مشتركة رغم كل الاختلافات التي قد تقوم بينهم ، وأن العمل للحفاظ على هذه المصلحة المشتركة وتنميتها هو الأحق والأولى بالاهتمام . فللمصريين جميعا مصلحة في أن يسود الأمن وحكم القانون في مصر (ونحن نرى كل يوم ما آلت إليه الصومال بعد أن ضاع أمنها وحكم القانون فيها) . ولهم جميعا مصلحة في تحسين مستوى المعيشة فيها ، ليس لفئة محدودة وانما للمجتمع ككل ، وهو ما لا يتحقق الا

باصلاحات اقتصادية واجتماعية وبيئية ، مثل التي ذكرناها والتي بدأ تطبيقها . ولهم جميعا مصلحة في أن تتوافر لكل منهم حقوق الانسان التي توصلت الانسانية إلى الاتفاق حولها بعد دهور من الصراع ، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية . هذه الحقوق لن تتوافر في مجتمع اذا تولى الحكم فيه فئة تعتقد أن لديها احتكارا للحقيقة أو تفويضا إلاهيا بالحكم ، لأن مثل هذه الفئة ، مهما قالت وهى خارج الحكم، لا يتوقع منها اذا تولت السلطة أن تسمح لمن يخالفونها الرأى أو السلوك بحرية التعبير والممارسة ، لسبب بسيط وهو اعتقادها الراسخ أن ما يريده هؤلاء المخالفون هو رجس من عمل الشيطان وإثم لا يجوز التسامح فيه . واذا كان هناك من يشك في ذلك فلينظر إلى أحوال الدول التى تولى فيها الحكم أنصار هذا الاتجاة وهى ليست بعيدة عن مصر أو فليراجع ممارسات التاريخ لمن حكموا باسم الأديان في الثقافات المختلفة وأساءوا كثيرا للأديان نفسها .

والشعب المصرى من أكثر شعوب العالم تجانسا بسبب انصهار عناصره في بوتقة واحدة طوال تاريخ طويل جدا . وهو أيضا من أكثر الشعوب تجربة . وقد غلبت فيه منذ زمن طويل الثقافة الاسلامية التى تعايش فيها بسلام أغلبية من المسلمين وأقلية من الذين حافظوا على دينهم السابق للإسلام دون أن يضير ذلك المسلمين في شىء . وهو أيضا شعب يلعب الدين دورا أساسيا في حياة أفراده ، مسلمين وغير مسلمين . وكلهم يعرفون ذلك ويقبلون ذلك .

لكن المشكلة تأتى من أنه ، لأسباب كثيرة ليس هنا مجال الخوض فيها ، ترعرعت مؤخرا في مصر وفى البلاد المحيطة بها اتجاهات تدعو إلى أن

يكون الحكم على أساس الدين ثم تفسر كل منها ما يعنيه الدين على النحو الذى تراه . وبالنظر للتربة الدينية الخصبة ، تجد هذه الاتجاهات آذانا صاغية خاصة مع يأس الكثيرين من الأوضاع القائمة . ولا يعتبر الناس بما حدث للمجتمعات التي وصلت فيها هذه الاتجاهات إلى السلطة في بلاد قريبة جدا من مصر حيث انتهت عمليا حقوق الانسان للمسلمين وغير المسلمين على السواء ، وتدهورت المصالح المشتركة للمواطنين في الأمن والحرية والتنمية . كما أنهم لا يقدرون أن غلبة هذه الاتجاهات سوف تثير انقساما خطيرا في المجتمع ، كما أن عداءها الواضح للعالم الغربى سوف يؤدى بالضرورة إلى استعداء هذا العالم على الدول التي تسود فيها ، مما قد يستتبع موجات من الحروب الخارجية أو محاولات مستمرة لتحطيم الاستقرار الداخلى ، أى إلى كثير من الخراب والدمار .

ولا يستطيع من تتاح له رؤية الصورة الكلية لما يحدث في مصر وحولها الا أن يشعر بالخطر الكبير الذى يتهددها من نمو هذه الاتجاهات . واننى لا أتكلم هنا فقط عن الجماعات المتطرفة التى لجأت إلى القتل والنهب والتي يرى الناس خطرها بوضوح ، ولكنى أتكلم عن تيار كامل يريد أن يعيد مصر إلى وضع تخطته منذ زمن عندما قبلت المبادئ التي أثبتت التجربة الانسانية أهميتها وفائدتها مثل مبدأ الفصل بين المؤسسة الدينية (أيا كان شكلها) ومؤسسات الدولة ، ومبدأ الفصل بين السلطات داخل الدولة ، ومبدأ المعاملة المتساوية لجميع المواطنين بصرف النظر عن الدين والجنس ، ومبدأ ألا جريمة ولا عقوبة بغير نص مسبق ، إلى آخره . فكل الاتجاهات التى تنتمى إلى هذا التيار ، حتى أكثرها اعتدالا ، تريد في الواقع التضحية بهذه المبادئ (وإن أنكر بعضها ذلك) . ويعود هذا إلى أنه لم تنشأ بين هذه الاتجاهات لسوء

الحظ مدرسة إصلاحية جذرية تعطى للقواعد التي طبقت في الماضى تفسيرا جديدا يتفق مع المبادئ التي نجحت الانسانية فى تطويرها بعد حروب وتطورات هائلة ، وهى المبادىء التى يبنى عليها نظام الدولة الحديثة والتي مكنت الدول التي استقرت فيها هذه المبادئ من تحقيق قدر كبير من الرخاء والاستقرار . ولسوء الحظ فان نظم التعليم والاعلام في مصر ، وبمسئولية كاملة من الدولة ، ساعدت كثيرا في نمو الاتجاهات التي ذكرتها وأسهمت اسهاما مباشرا في إغلاق العقول بدلا من تنويرها بتجارب العالم وتعريفها بمأساة العودة إلى وضع قد يبدو رائعا على الورق ولكنه ينذر بأهوال لا حد لها .

أما وقد انتشرت هذه الاتجاهات وفشلت المحاولات الساذجة للحكومات في احتوائها عن طريق الادعاء بأنها لا تختلف عنها كثيرا ، فان الواضح لي أن الاستقرار الاجتماعى والسياسى لن يتحقق بالصورة المرغوبة الا عن طريق إعطاء هذه الاتجاهات فرصة التنافس الحر مع كل الاتجاهات الأخرى في اطار شرعى مفتوح . ويمكن أن يتم ذلك بالسماح لكل اتجاه يقبل العمل في هذا الاطار بتكوين جمعية أو حزب يلتزم باحترام الدستور مع مطالبته باعلان برنامجه المحدد والكيفية التي سيتم بها تنفيذه ووسائل تمويل الحزب (أو الجمعية) وطريقة تمويل ما يقترحه من برامج . وسوف يقتضى ذلك اختيار التوقيت المناسب سياسيا وأمنيا لمثل هذه الخطوة ، وتوقف الحكومة عن استخدام الأجهزة الرسمية للترويج للتيار السلفى كما يحدث حتى الآن بقصد وبغير قصد . ويفترض هذا الحل أن يكون الدستور واضحا في التعبير عن المبادئ التي تقوم عليها الدولة الحديثة ، وأن تصبح وسائل الاعلام نافذة مفتوحة على العالم الكبير وما يحدث فيه من تطورات ، وأن

تصبح مناهج التعليم إعدادا حقيقيا لتحديات المستقبل في هذا العالم الذى يركض إلى الأمام ، بينما ما زال الكثيرون بيننا ملتهين بالماضى إلى حد بعيد . ونظرا لماأثبتته التجربة في مصر في السابق من أن جمعية شرعية ذات طابع دينى سياسى يمكن أن تتخذ ستارا لأعمال إرهابية مسلحة ، فإن السماح لهذا الاتجاة بتكوين جمعية أو حزب يجب أن تصاحبه يقظة كاملة من الجهات الأمنية حتى لا يعيد التاريخ نفسه ، وحتى لا يتوهم أحد أن فى هذا تهاونا في الأعمال الارهابية التي لا يجوز التهاون فيها بأي حال .

اذا اتبع هذا الحل ، وهو الأكثر اتفاقا مع المبادئ الديمقراطية على أية حال ، فإنه سوف يعطى الناس قدرا أكبر من الحقائق ومن الاختيار الذكى تبعا لذلك . كما أنه قد يؤدى نتيجة المنافسة القوية إلى تطور مرغوب فيه فى الأحزاب القائمة بحيث يرى الشباب فيها أو في بعضها بديلا ايدلوجيا عن التيار السلفى ، أو بحيث ينشأ عن هذا التيار نفسه حزب تقدمى يقدم للناس صيغة مقبولة توفق بين ايمانهم العميق وتطلعاتهم لمستقبل أفضل يسود فيه التسامح والرخاء وتحترم فيه حقوق الانسان كاملة ، للمسلم وغير المسلم ، وللرجل والمرأة ، على حد سواء .

وقد يخشى بعضهم مغبة ذلك ، متأثرين بالتجربة الجزائرية الحديثة . لكن أوضاع مصر غير أوضاع الجزائر التى لم تعرف التعددية الحزبية منذ استقلالها إلا لفترة قصيرة جداً (كما أنها بالتأكيد غير أوضاع ايران) . وفي جو من الحرية السياسية والمنافسة بين الاتجاهات السياسية المختلفة سوف يجد الناخبون حافزا أقوى للمشاركة وسوف تعبر الأغلبية عن مصالحها في ضوء الحقائق التي تتكشف أمامها ، بدلا من ترك الساحة للقلة المتحمسة كما يحدث الآن في النقابات المهنية وغيرها . وقد قيل بحق إن

تعريض الجروح لأشعة الشمس ضمانة مهمة لالتآمها . كما أن التجربة أثبتت أن التوتر والتطرف في أى دولة يزيدان مع كبت الحريات وتقييدها ، في حين أن الأحزاب الدينية المتطرفة لا تستحوذ الا على أقلية قليلة من الأصوات في كل الديمقراطيات المعروفة . صحيح أن هناك مخاطر لهذا الحل في مجتمع ما زال أكثر من نصفه لا يقرأون ولا يكتبون . ولكن هذه المخاطر تبدو لى أقل احتمالا من الخطر الناجم عن الاستمرار في تجاهل تيار له وجود حقيقى في المجتمع وتزيد القيود السياسية والحرمان الاقتصادي من انتشاره ورواجه .
ثم إن النجاح في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي تخفيض الفقر ، مع تقديم قيادات المجتمع القدوة الحسنة في التمسك بالقيم الأخلاقية وفي السلوك السليم ، هو الضمانة الحقيقية للحد من غلواء كل هذه الاتجاهات ، خاصة اذا صاحب ذلك تقدم في تحقيق السلام في المنطقة . ولا شك عندى في أن الأغلبية الغالبة من المنتمين للتيار السلفى في مصر سوف يعودون ، إذا تحققت هذه الظروف ، إلى روح الإسلام الحقة التي تتسم بالاعتدال والتوسط في المواقف . كما أن المناقشات المفتوحة وإتاحة المعلومات حول ما يحققه العالم من تقدم وحول ما نخسره بانشغالنا بقضايا لم يعد لها مكان في المجتمعات التي سبقتنا في مجالات كثيرة ، من شأنه أن يحد من السذاجة الشديدة التي يتسم بها تفكير هؤلاء المنتمين . ولا شك في أن هذه السذاجة هي أحد الأسباب الرئيسية التى تدفع بالكثيرين إلى الانقياد وراء الشعارات التى يسهل على بعضهم استغلالها باسم الدين وتجد تربة خصبة عند اليائسين من الحاضر الذين كثيرا ما تصبح الأوهام في يقينهم آمالا حقيقية .

توضيح ومثال

ولا ينبغى أن يفهم مما ذكرته بشأن مخاطر سيطرة التيار السلفى على مقاليد الحكم أو غلبة العقلية السلفية في التفكير ، لا ينبغى أن يفهم من ذلك أنى أعترض على حق أى مواطن في أن يمارس معتقداته الدينية بحرية كاملة . كما لا ينبغى أن يفهم منه أنى لا أومن بأن المجتمع المصرى في حاجة شديدة للمثل الأخلاقية الرفيعة التي يدعو اليها الإسلام ، كما تدعو اليها المسيحية ، أو أننى أدعو إلى معصية الله جل شأنه في أى حال من الأحوال ، فإن إيمانى العميق بدينى الإسلامى إيمان لا يتزعزع . غير أنى لا أرى أن هذا الإيمان العميق يستتبع بالضرورة أن يسود في القرن الحادى والعشرين نظام للحكم أو للاقتصاد ساد بنجاح في القرن السابع أو الثامن . كما أنى اعتقد جازما بخطأ الاتجاه الذي اتبعته الحكومة في بعض الحالات مؤخرا من حيث استفتاء رجل أو آخر من رجال الدين حول مدى شرعية قانون ما قبل اصدراه ، واعطاء هذا الفرد تبعا لذلك سلطة فوق سلطة الدولة ومجلسها التشريعي المنتخب ، واحتكارا مرفوضا في الشريعة نفسها لما تعنيه أحكامها . ومن الخطأفى رأيى أن نفترض أن ما قال به الفقهاء السابقون في ظروف مختلفة جدا هو بالضرورة أولى بالاتباع الآن من النظام القانونى المعمول به في مصر ، أو أن في هذا النظام ما يخالف بالضرورة شريعة الله السمحاء لو أننا طورنا مفهومنا لأحكامها بما يتلاءم وظروف العصر الذى نعيش فيه ، كما كان يفعل الفقهاء السابقون أنفسهم في الفترات المضيئة والمزدهرة للحضارة الإسلامية.

وسوف أضرب مثلا على ذلك الموضوع الذى كثيرا ما يذكره المطالبون بتطبيق الشريعة كدليل لمخالفة القانون المدنى المعمول به في مصر لأحكامها

وهو موضوع الفوائد على ودائع البنوك والتى يقولون إنها ربا محرمة في الشريعة بينما هي مباحة في القانون الوضعى . ولا أريد أن أقحم نفسى هنا في خلاف مع رجال الدين الأجلاء أو أن أدعى علما ليس لى ، ولكنى أريد أن أثير عددا من الأسئلة ، ليس فقط بصفتي دارسا للشريعة والقانون والاقتصاد ، وانما وقبل أى شيء آخر ، بصفتى مسلما يهمه أن تتفق تصرفاته مع تعاليم دينه ولا يقبل في هذا الشأن أن يكون مجرد تابع لما وجد عليه الأخرين . فتحريم الربا كما أفهمه بعد دراسة متأنية لهذا الموضوع ، استعنت فيها بمراجع قديمة وبما كتبه المحدثون في باكستان وايران ، هو بالتعبير الحديث تطبيق لمبدأ تحريم الإثراء بغير سبب ولمبدأ رفع الغبن في العلاقات التعاقدية التي لا تتسم بالتوازن الاقتصادى ، وهما مبدآن مسلم بهما أيضا في القانون المعاصر . ولكن السؤال هو ما اذا كانت الفوائد التي تستحق على الودائع في البنوك اثراء بغير سبب للمودع واستغلالا مجحفا بالبنوك ، أم أن احتفاظ البنوك بها هو الذى يحقق إثراءً بغير سبب لهذه البنوك واستغلالا مجحفا بالمودعين . وقد كانت مطالبة الدائن بقبول المبلغ الذى أقرضه دون زيادة مفهومة قبل ظهور النقود الورقية وفكرة " القيمة الوقتية للنقود " . أما في عصر النقود الورقية التي تفقد عادة جزءا من قيمتها مع الوقت فان مطالبة الدائن بقبول نفس الرقم الذي أقرضه بعد فوات فترة من الزمن معناه إلزامه بأن يقبل قيمة أقل من القيمة التي أعطاها للمدين ، وهذا غبن للدائن لا أعرف كيف ننسبه إلى شريعة حرمت فقط ، في ظروف المعاملات السائدة وقت نزول النص ، أن يحصل الدائن على أكثر مما أعطاه (ومعنى الربا في اللغة أصلا هو الزيادة) . وقد أفتا صاحبا أبى حنيفة ، الشيخان أبو يوسف ومحمد ، أنه اذا كسد المال وجب رد قيمته

الأصلية ، فكيف بنا بعد مئات السنين نرفض هذا التفسير العادل ؟ ولماذا يخفى المفسرون المعاصرون ما أفتى به الشيخان منذ زمن طويل وهو وارد في كتب الفقه ؟ ثم ان المودع يتحمل مخاطر عمليات البنك ، ولن يستمر بنك في العمل إذا كانت أرباحه أقل من الفوائد التي يدفعها للمودعين ، والبنوك في سوق حرة تحتسب سعر الفائدة على أساس حسابات دقيقة تضمن استمرارها في العمل وتزيد من أرباحها . لماذا نعتبر نصيب المودع في الربح المحدد سلفا من جانب البنك نوعا من الربا اذا كان هذا النصيب قد تحدد مسبقا على أسس علمية دقيقة واذا كان المودع يتحمل خطر الخطأ في هذا الحساب إن وقع ، وخطر إفلاس البنك الذى يعجز عن تحقيق الأرباح التي تمكنه من دفع الفوائد ، أو اذا كان البنك قد أمّن تأمينا كاملا ضد هذا الخطر ورفع بهذا ما يمكن أن يحدث من ضرر أو ضرار ؟ ثم كيف تحرّم فوائد البنوك في وقت يقوم فيه التعامل المالي في الاقتصاد العالمى كله على فكرة القيمة الوقتية للنقود ؟ وماذا فعلت الحكومات التي حرمت الفوائد ؟ لقد استمرت في الاقتراض من بنوكها المركزية ومن الخارج بالفوائد المقررة ولكنها سمتها بأسماء أخرى مثل "الرسم" أو العمولة " في محاولة مكشوفة لخداع النفس . لماذا نضيع كل هذا الوقت والجهد في مسائل من هذا القبيل تخطاها الزمن ؟ ولماذا نسلم في مثل هذه المسائل بما كتبه أو يكتبه المفسرون المتشددون بدلا من أن نعمل عقولنا فيما ينفع الناس أو نقبل على الأقل بأن هذه مسائل تحتمل اختلاف الرأى وأن الرأى الذي لا يعتبر فوائد البنوك من قبيل الربا هو رأى يحتمل الصواب ، وليس بالضرورة إثما وضلالة في النار ؟

لقد حكمت المحكمة الشرعية العليا في الباكستان فى يونية ١٩٩٢ بتحريم

الفوائد بناء على التفسير التقليدى ، وأوقعت البلاد في مأزق كبير حيث للبنوك مستحقات ببلايين الروبيات على الديون التي كانت قائمة قبل الأخذ بما يسمونه بنظام البنوك الاسلامية ، واذا لم تدفع الفوائد المستحقة على هذه الديون الضخمة سوف يتعرض الجهاز المصرفى كله لهزة شديدة، ان لم يتعرض للافلاس الجماعى . ثم ان البنوك الأجنبية ترفض الآن التعامل في الأجلين المتوسط والطويل مع الحكومة الباكستانية ومع البنوك المحلية هناك إلا بضمان من مصدر في الخارج ، تفاديا لما يسمونه الآن ، ظلما ، " بخطر الشريعة " .

وقد اضطرت الحكومة الباكستانية التي ورثت الاتجاه الذي أدى إلى هذه الأحكام إلى أن تطعن في الحكم أمام المحكمة الأعلى في البلاد بعد أن رأت الأوضاع المستحيلة التي سوف يؤدى اليها . وما زال الأمر معروضا أمام المحكمة الأخيرة التي تحاول جاهدة أن تجد مخرجا لمأزق خطر كانت البلاد فى غنى عنه .

هذا مثال واحد لما يمكن أن تنتهي إليه الأمور لو أننا سرنا في الطريق الذى يدعو إليه التيار السلفى الآن دون محاولة جادة من جانبه للبحث الدقيق في تطوير الأحكام وتفسيرها بما يحقق مصالح البشر ، ودون تفهم منه للعواقب الوخيمة لتطبيق ما يطالب به في عالم اليوم . وانني لأخشى كثيرا اذا انتهى الأمر إلى سيطرة الفكر السلفى على شئون المجتمع والدولة أن يحدث في الدول الاسلامية ، لا قدر الله ، ما حدث في الدول المسيحية منذ قرون من صراعات دينية طويلة وحروب أهلية . ومعروف أن هذه الحروب والصراعات لم تنته إلا مع نشأة الدولة الحديثة التى فصلت تماما بين الكنيسة والدولة ، وان نشأت فيها بعد ذلك أحزاب مسيحية ديمقراطية تتمسك

بمسيحيتها دون أن ترى في ذلك سببا لأن يكون الحكم في الدولة المعاصرة كما كان الحكم في الماضي البعيد .

إنني أعلم ما بين الاسلام والمسيحية من فوارق ، ولكنى أعلم أيضا ان النبي عليه الصلاة والسلام كان يفرق بين دوره كنبي ودوره كحاكم ، وكان يقول للناس " أنتم أعلم بشئون دنياكم " . وقد كان الأولى بأصحاب التيار السلفى أن يتمسكوا بالأخلاق الإسلامية الرفيعة كما جاءت في نصوص القرآن وسنة الرسول عليه الصلام والسلام ، وأن يدفعوا الناس إلى التمسك بها بالحكمة والموعظة الحسنة ، وأن يتعلموا من التاريخ الإسلامى أن ازدهار الإسلام لم يتحقق بمحاربة المسلمين لبعضهم البعض أو بتعصبهم وانغلاقهم ، وإنما تحقق بالتعاون الوثيق على الخير وبالإتقان الشديد في العمل ، والانفتاح الكامل على الحضارات الأخرى والإفادة منها إلى أقصى حد .

خاتمة

لعل ما ذكرته حول ما فعلته مصر مؤخرا في طريق الإصلاح وما ينبغى أن تفعله في المستقبل قد أوضح أننا ما زلنا في أول الطريق . وطريق الإصلاح متواصل ، قد قطعنا فيه شوطا ربما كان صعبا من حيث أعبائه المؤقتة ولكنه من ناحية أخرى قد يكون أسهل كثيرا من الأشواط القادمة . فقد كان الشوط الأول يحتاج في الأساس إلى الإرادة السياسية لاتخاذ القرارت المطلوبة . أما الأشواط التالية فتحتاج إلى جانب ذلك إلي عمل دءوب من أجل تنفيذ الإصلاحات المطلوبة في جوانب تفصيلية كثيرة ، وهو عمل لا بد أن يعتمد على دراسات متعمقة وقدرات تنفيذية .

وهناك لحسن الحظ أجهزة دولية لديها قدرات فنية كبيرة وظيفتها المساعدة

في التخطيط والتنفيذ في هذه الجوانب المعقدة في الدول الأعضاء فيها ومن بينها مصر . لكن الاصلاح لن يستمر الا إذا كان لدى المجتمع المصرى نفسه الادراك الكافي لأهميته ، وتبعا لذلك الرغبة الحقيقة والتصميم على السير فيه دون انقطاع . وهذا هو ما يدعونى إلى مواصلة الكتابة في هذا الموضوع . كذلك فان استمرارية الاصلاح تظل رهينة بجديته ومصداقيته وبفهم الناس لمبرراته ثم تبينهم لفوائده في مناخ جديد من الثقة سواء بين الحكومة والشعب بصفة عامة أو عند من لديهم القدرة على الادخار والاستثمار بصفة خاصة .

وعلى ذلك فان السير المتواصل فى طريق الإصلاح يتطلب سلوكا جديدا سواء من الذين انتفعوا من الأوضاع السابقة أو من الذين قد ينتفعون من الأوضاع الجديدة . فلن يتقبل الشعب في مجموعه إصلاحات لا يرى فيها سوى مجرد تغيير أسماء المنتفعين بعد أن عانى ما فيه الكفاية من لعبة المنافع المتبادلة بين القلة ، وهي لعبة لا يبقى منها للأغلبية في العادة الا الشعارات الرنانة . وتخطئ هذه القلة كثيرا اذا نظرت إلى مصالحها في الزمن القصير فقط وظلت عاجزة عن أن ترى أن مصلحتها في المدى الأبعد ترتبط ارتباطا مباشرا بانتشار المنافع وارتفاع مستوى المعيشة لأكبر عدد من السكان .

كما سيتطلب الاصلاح دورا جديدا من المثقفين في مصر الذين لا يزالون في معظمهم يلعبون دور المتفرج الذي لا يهمه من الأمر الا السخرية أو الشكوى ، كأن مصر ليست وطنهم ، وكأن ما سيحدث فيها لن يؤثر تأثيرا مباشرا على حياتهم وحياة أبنائهم من بعدهم . إن على المثقفين المصريين ، فيما أرى ، وخاصة من أتيحت لهم فرصة التعليم الرفيع ، مسئولية قيادة

المجتمع من أجل الإصلاح ، سواء بمشاركة الحكومة في تحمل العبء الهائل في الدراسة والتنفيذ والإقناع ، أو عن طريق المؤسسات غير الحكومية المتعددة والتي أتاحت لها الأوضاع الجديدة في مصر أن تلعب دورا متعاظما في الفترة القادمة .

لقد انتهى دارس مشهور لتطور الاقتصاد المصرى طوال القرن العشرين إلى القول بأنه " بعد أخذ كل شيء في الاعتبار ، فان العدو الرئيسى لمصر كان مصر نفسها " [1] ومن واجب مصر ، ومثقفيها بخاصة ، أن تفعل كل ما تسطيع حتى لا يحدث ذلك مرة أخرى .

---

(١) راجع كتاب Hansen المشار إليه سابقا ، ص ١٧٤

الباب الثانى

تشجيع الاستثمار فى مصر والدول العربية

- ١ -

تشجيع الاستثمار العربى والأجنبى - ملاحظات عامة *

مقدمة

يعم الحديث عن تشجيع الاستثمار الخاص أوساط المسئولين والمفكرين فى أكثر الدول الآن بصرف النظر عن عقيدتها السياسية أو فلسفتها الاقتصادية، سواء فى ذلك الدول المتقدمة أو الدول النامية على اختلاف سياساتها. فقد تبينت الحكومات أنها، مهما حاولت، لا تستطيع وحدها مواجهة متطلبات الاستثمار والتنمية. كما تبينت الدول النامية أن احتمالات زيادة المعونات والقروض الخارجية ليست واردة فى المستقبل القريب، وأن تمويل الاستثمار عن طريق الاستدانة الداخلية له عواقبه السلبية على معدل التضخم ولايمكن الاستمرار فيه بغير حدود. كذلك تبينت الحكومات من تجربتها الذاتية أن التوسع فى القطاع العام والتحكم الشديد فى أحواله يجرها إلى اتباع سياسات لحمايته من المنافسة ولتغطية العجز فيه مما يؤدى إلى مزيد من العجز في الموازنة العامة للدولة ومزيد من تخلف القطاع الإنتاجى في مجال المنافسة العالمية، ومن هنا جاءت المناداة بتشجيع

---

* أعدت هذه الورقة للتوزيع على المشتركين في ندوة «سياسات الاستثمار في البلاد العربية» التى عقدت بالكويت في ١١- ١٣ ديسمبر ١٩٨٩ وذلك على أساس ورقة أعدت للتقديم لندوة «آفاق استمرارية التنمية» التى كان من المقرر عقدها بالقاهرة فى ٤-٧ نوفمبر ١٩٨٩ وأجلت إلى مارس ١٩٩٠. وقد نشرت هذه الورقة بالعربية والإنجليزية فى الكتاب الذى نشره صندوق النقد الدولى وأعده الأستاذ الدكتور سعيد النجار تحت عنوان: «سياسات الاستثمار فى الدول العربية» (واشنطون ١٩٩٠) كما نشرت الورقة فى جريدة «القبس» الكويتية بتاريخ ١٩٨٩/١٢/١١ ونشر جزء كبير منها في «الأهرام» القاهرية بتاريخ ١٩٨٩/١١/٢٤.

الاستثمار الخاص كحل عملي لهذه المشكلات المتزايدة.

ولقد شاءت الظروف أن أكون، مع الأخ الدكتور حازم الببلاوى، بين أول من تعرضوا لقضية الاستثمار فى الوطن العربى. فقد كتبنا سويا في هذا الموضوع منذ ربع قرن، (*) ونبهنا منذ ذلك الوقت إلى الاختلاف بين الدول العربية التى سوف تتوافر فيها أموال متزايدة تسعى إلى الاستثمار وتلك التى تعاني من عجز مالى شديد رغم ما يمكن أن يتوافر فيها من فرص الاستثمار. كما أكدنا ضرورة العمل على تهيئة المناخ الأمثل لتيسير حركة انتقال رءوس الأموال والسلع والخدمات بين هذه الدول جميعا. وبعد كل هذه السنوات لم ينتقل من الأموال بين الدول العربية بغرض الاستثمار المباشر إلا نسبة ضئيلة من مجموع الاستثمارات العربية الخارجية. والأدهى من ذلك، أن بدأت الأموال تنتقل من الدول العربية الفقيرة إلى الدول المتقدمة فى ظاهرة يبدو أنها تتفاقم الآن بسرعة.

خلاصة التجربة

خلال عملى فى مؤسسات تعنى بقضايا الاستثمار، وخلال مشاركتى في إنشاء المؤسسة العربية لضمان الاستثمار (بالكويت) وبصورة أخص خلال مسئوليتى عن إنشاء الوكالة الدولية لضمان الاستثمار (بواشنطون) قرأت كثيرا عن حركة الاستثمارات في العالم واجتمعت أيضا مع عدد كبير من المستثمرين الأفراد والمسئولين فى الشركات الكبرى التى تستثمر خارج بلادها. ويمكننى أن أعرض بإيجاز شديد، وقبل التطرق إلى بعض

(*) إبراهيم شحاته وحازم الببلاوى ، التعاون الاقتصادى العربى، مطبوعات الأهرام الاقتصادى ، القاهرة، ١٩٦٥.

التفصيلات، ما خلصت إليه من هذه التجربة الطويلة (مع الأخذ في الاعتبار أهمية الاستقرار السياسي والاجتماعي لأي حركة استثمار شاملة وطويلة المدى، وما سأذكره بعد ذلك من الخصائص التي تميز حركة الاستثمار على مستوى العالم ككل وعلى مستوى العالم العربي بالذات).

ولأن الحقائق التالية تمثل، في تقديري ، خلاصة التجربة العملية في دول كثيرة، فإنني أرجو أن ينظر إليها بهذه الصفة وأن لا يعتبرها أحد دروسا أبوية تمليها اعتبارات أيدلوجية أو قناعات شخصية محضة.

أولا: ليس من العملي أو المفيد أن تعمل الدولة على تشجيع الاستثمارات الوافدة عن طريق الإعفاءات الضريبية وما إليها من حوافز مالية، دون أن تكون لديها البيئة المناسبة لنجاح الاستثمارات بصفة عامة. هذه البيئة لا تتوقف فقط على امكانيات الدولة الطبيعية والبشرية والمالية، وإنما تتوقف في الأساس على درجة الثقة في احتمالات اقتصادها القومي من حيث النمو أو الانكماش. وتتوقف هذه الثقة بدورها على عوامل كثيرة تختلط فيها الحقائق بما يتصور الناس أنه حقائق، كما تختلط فيها العوامل العقلانية مع الاعتبارات النفسية. غير أن أكثر ما يؤثر على الثقة المطلوبة هو السياسات الكلية (الماكرو اقتصادية) التي تسود الاقتصاد القومي ومدى استجابتها للحقائق المتغيرة، لما لذلك من تأثير على ميزان المدفوعات والميزانية العامة وتبعا لذلك على معدلات التضخم وسعر الصرف وسعر الفائدة. وكذلك تدخل في الاعتبار السياسات الخاصة بتشريعات العمل وبمعدلات الضرائب ، بل وتلك التي تؤثر على مستويات التدريب وسلوكيات العمل. أي إننا عندما نتكلم عن تشجيع الاستثمار فإنما نتكلم في النهاية عن كيفية إدارة الموارد الاقتصادية في الدولة والإطار التنظيمي العام لعلاقات الإنتاج والتوزيع

والاستهلاك، سواء في مضمونه التشريعي، أو ، وهو الأهم ، في تطبيقاته الفعلية .

ثانيا: من الضروري أن يكون دور الدولة في إدارة الاقتصاد معروفا سلفا ويمكن توقع التغييرات فيه في حدود معقولة، وأن يتميز هذا الدور بالاستقرار النسبي. من المفيد طبعا من وجهة نظر المستثمر الخاص، محليا كان أو أجنبيا، أن يكون دور الدولة، سواء كمستثمر مباشر أو كمنظم للاستثمار، دورا مساعدا ومشجعا مع تحديد مجالات التدخل الحكومي. ولكن الأهم من ذلك ألا تتبع الدولة سياسات تتغير بحدة بين حكومة وأخرى وتقلب التوقعات والحسابات التي تحتسب على أساسها ربحية المشاريع وقدرتها على المنافسة. ورغم أن القاعدة العامة هي أن الاستثمارات الأجنبية تزدهر في دول الاقتصاد الحر، فقد تزدهر استثمارات أجنبية خاصة في دول يغلب عليها دور الدولة في الإنتاج إذا تميزت سياساتها الإيجابية نحو الاستثمار الأجنبي بالاستقرار، وقد تختفي في دول تتسم فيها الحكومات بالضعف وسياساتها بالتغيير المستمر رغم اتباعها سياسة الاقتصاد الحر.

ثالثا: إذا اختارت الدولة الاستمرار في الاعتماد على القطاع العام كأساس في اقتصادها القومي، فعليها أن تصحح هياكله المالية والتنظيمية بما يسمح له بأن يعمل بنجاح دون الاعتماد على الاحتكار أو على مزايا لا يحصل عليها القطاع الخاص. وسوف يستدعي ذلك حتما تحرير القطاع العام من التحكم الإداري من خارج القطاعات الإنتاجية، والتوقف عن التعامل معه كأن الربح والخسارة اعتبارات هامشية وكأن دوره الرئيسي هو مساعدة الحكومة في التوسع في البطالة المقنعة وفي فرض أسعار غير حقيقية. لأن من شأن هذه الممارسات فشل القطاع العام، وهو فشل لا بد أن ينعكس في

الاستثمار الخاص. ويمثل هذا فى الحالتين تبديدا هائلا وغير مسئول لموارد الدولة المحدودة ولفرص العمالة الحقيقية الجديدة. وإذا كانت هناك أسباب وجيهة للمحافظة على قطاع عام كبير فإن من المهم عندئذ ألا يكون التوسع في الوحدات المنتجة المملوكة للدولة على حساب الاستثمار العام في البنية الأساسية (في جوانبها المادية والبشرية) ليس فقط لأن هذا الاستثمار الأخير يتطلب بطبيعته دورا كبيرا من الدولة (حيث إن العائد المالى له غير مباشر ولا يتحقق في زمن قصير) بل لأنه ضرورى للتوسع في الاستثمارات الإنتاجية الجديدة سواء كانت وطنية أو أجنبية ، عامة أو خاصة.

رابعا: من أهم المتطلبات للتوسع فى الاستثمار الخاص وجود قطاع مالى قوى يتميز بالمرونة والقدرة على التجديد والاستجابة للحاجات المتغيرة وعلى التنافس مع المؤسسات المالية الخارجية. لا يقتصر ذلك على تحديث المؤسسات المصرفية وإنما يقتضى تطوير تشريعات الرقابة وأجهزة الجباية والتمويل مع استحداث إطارات قانونية ومحاسبية سليمة وأوعية مرنة لتجميع المدخرات (بما في ذلك مدخرات صغار المودعين) واستخدامها في أغراض استثمارية. إن القطاع المالى هو محرك أساسى وفعال للمناخ الاستثمارى العام وينعكس تخلفه وضعفه على كل أوجه الاستثمار. ومن المهم للغاية أن يتوافر قطاع مالى متطور وقادر على الاستمرار دون أن يتحول إلى عبء مالى على الحكومة، وأن يقوم هذا القطاع بدور فعال فى تحويل الثروة المالية المتزايدة إلى ثروة حقيقية أو عينية جديدة.

خامسا: ونتيجة لما تقدم ، ليس من أمل كبير في التوسع فى

الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية إذا ظل الاقتصاد يتميز بالجمود الذي تفرضه إجراءات موروثة وغير ذات جدوى في معظمها، وهو لسوء الحظ الوضع السائد في أكثر الدول العربية. لقد فرضت التجربة التاريخية تخوفا كبيرا من الاستثمارات الأجنبية ومن الرأسمالية المحلية، وهذا مفهوم. ولكن العالم يتغير باستمرار والعزلة الاقتصادية تؤدي إلى تدهور القدرة على المنافسة وتخلف القطاع الإنتاجي. ومن الممكن التوسع في الاستثمار الأجنبي وفتح الأبواب أمام أصحاب المشاريع والأموال المحليين في إطار من الضمانات التي تتفادى الإسراف وإساءة استخدام الثروة والسلطة وتفرض حدا أدنى من المسئولية الاجتماعية على المستثمرين. وسوف تقتضي هذه الضمانات قدرا من الكفاءة والنزاهة لا بد من توفيره للأجهزة المسئولة عن الرقابة. ولايكون هذا طبعا بالتباكي علي الأخلاق الضائعة، ولكن بمراجعة الأوضاع التي أدت إلى التدهور ابتداء من الاستهتار في نظام التعليم والتسيب في سلوكيات العمل وانتهاء بالإسراف في القيود وفي أعداد القائمين على تنفيذها. فالقيود من شأنها أن تخلق قيودا إضافية، والموظفون من شأنهم التوسع في الأجهزة البيروقراطية، والنتيجة أن يزيد عدد الوسطاء وليس عدد المستثمرين، وأن يعم الفساد الذي لا يشجع إلا أسوأ أنواع المستثمرين ويقعد المستثمرين الجادين عن المحاولة أصلا. نعم، من أهم واجبات الدولة أن تضع حدودا واضحة وأن تسهر على تطبيقها بأمانة، ولكنها لن تنجح في ذلك إن هي أسرفت في وضع القيود والإجراءات وخلقت بالتالي جيشا من المستفيدين من بقاء هذه القيود واستمرارها.

سادسا : إذا كان صحيحا أن الاستثمار الخاص يحتاج إلى نوعية من

الأفراد قادرين على تبين فرص الاستثمار الناجح وعلى استغلالها فى الوقت المناسب، فإن من الصحيح أيضا أن البيئة المناسبة للاستثمار والتى تسودها السياسات الاقتصادية السليمة من شأنها أن تخلق هذه النوعية من الأفراد وأن تدعوهم إلى البقاء فى أوطانهم كما أنها تستقطب المستثمرين الناجحين من الخارج. وليس من المجدى القول بأن شعب دولة ما تنقصه بالطبيعة النوعية المطلوبة من أصحاب المشاريع، لأن السياسات والإجراءات المتبعة تتحكم إلى حد بعيد فى ظهور هذه النوعية أو اختفائها. أضف إلى ذلك أن أكثر الاستثمارات تتم الآن عن طريق شركات تعتمد فى اتخاذ قراراتها على شباب متخصص يمكن دائما تدريب المزيد منهم.

خصائص حركة الاستثمار على المستويين العالمى والعربى

يتجه المستثمرون بصفة عامة إلى الاستثمار خارج بلادهم إذا كان العائد المالى الصافى على الاستثمار فى الخارج، بعد تصحيحه بمعدل المخاطر، أعلى منه على الاستثمار في الداخل. ويفترض ذلك أن معدل المخاطر ليس كبيرا إلى درجة تجعل البيئة العامة للاستثمار غير مقبولة، فإذا كان لشركة أمريكية خاصة الخيار بين الاستثمار فى مجال معين في مدينة نيويورك أو مدينة المكسيك مثلا، وأدت حساباتها إلى أن العائد السنوى الصافى سيكون ٢٠٪ فى المدينة الأولى و ٣٠٪ فى المدينة الثانية، فإن القرار سيتوقف فى النهاية على ما إذا كان الفارق بين النسبتين يستحق المخاطر الإضافية والمتعلقة بصورة خاصة بانخفاض قيمة العملة المحلية بالنسبة للدولار ومدى حرية تحويل الأرباح، وباحتمالات التدخل الحكومي في شئون الاستثمار بالمكسيك... إلخ. هناك طبعا فرص للاستثمار فى قطاعات معينة (مثل آبار البترول والمناجم التى تم اكتشافها وتحتاج إلى تنمية) قد تتجه إليها

الاستثمارات بسبب العائد الكبير عليها رغم ضعف البيئة الاستثمارية العامة. وهناك استثمارات قد يكون من مصلحتها انخفاض قيمة العملة المحلية لأنها تتجه إلى التصدير وتتزايد قدرتها التنافسية مع انخفاض التكاليف المحلية خاصة إذا كانت لا تعتمد كثيرا على استيراد مستلزمات الإنتاج ولها حق الاحتفاظ بأرباحها فى حسابات بالعملة الأجنبية. وهناك ودائع تتحرك من دولة لأخرى لاعتبارات الأمان ضد المخاطر السياسية وحدها أو لأسباب تقديرية من وجهة نظر المستثمر (خاصة المستثمرين الأفراد) كما أن تحرك الأموال إلى الولايات المتحدة لا يتأثر كثيرا بأوضاعها الاقتصادية فى الزمن القصير بسبب الثقة المستمرة فى استقرارها وفى سلامة الدولار فى المدى الأطول. وتتميز كثير من استثمارات الأفراد والشركات الصغيرة بالسعى نحو العائد المالى الأعلى فى الزمن القصير كما يسود كثير منها «روح القطيع» أى الاتجاه إلى حيث يتجه كبار المستثمرين. غير أن القاعدة العامة هى أن المستثمر لا يتجه إلى الاستثمار فى الخارج إلا توقعا للعائد الأعلى بعد تعديله بمعدل المخاطر بما فى ذلك مخاطر سعر العملة وحرية تحويلها، ويفضل المستثمر الاستثمار في دولة أو أخرى على أساس المقارنة بين هذا العائد في كل منهما. وقد يفضل بناء على ذلك عائدا صافيا متواضعا فى بلد ما بالنظر لقوة عملتها واستقرار أوضاعها على عائد أعلى بعملة يحتمل انخفاضها باستمرار أو في مكان يخضع لاحتمالات انقلاب الأوضاع. وهذا هو الأغلب فى استثمارات الأفراد والشركات على السواء، وإن كانت الشركات الكبرى تجد عادة في تنويع أماكن وقطاعات الاستثمار وسيلة إضافية لتخفيف احتمالات المخاطر أو لتحمل نتائجها فيما يسمى بالتأمين الذاتى، وتتمتع بالتالى بدرجة أكبر من المرونة في قراراتها بشأن الاستثمارات

الجديدة. كذلك تتمتع الشركات الكبرى بالقدرة على تحمل الخسائر في الزمن القصير مما يسهل عليها الاهتمام بالمشروعات الجديدة التى تحتاج بطبيعتها إلى إنفاق ليس له عائد لبعض الوقت. وإن كانت هذه الشركات تتأثر كغيرها بما يصيبها من خسائر فى بلد معين مما يجعل مجالس إدارتها تحجم عن الاستثمارات الجديدة فى هذا البلد.

ويتخوف بعض الدارسين من أن انخفاض كميات المواد الأولية اللازمة للإنتاج الصناعى المتطور (بسبب التقدم التكنولوجى في الاعتماد على مواد بديلة) والانخفاض التدريجى فى الاعتماد على العمالة في هذا الإنتاج بالمقارنة بالاعتماد المتزايد على المعرفة الفنية، مع التقدم الكبير أيضا فى الثروة العلمية وآثارها على هياكل الإنتاج الزراعى والصناعى، يتخوفون أن يؤدى ذلك كله إلى مزيد من التدهور فى المزايا النسبية للدول النامية بصفة عامة واتجاه الدول الصناعية إلى التركيز على الإنتاج فى بلادها خاصة مع احتمال انتشار التجمعات الاقتصادية الإقليمية واتجاه كل مجموعة إلى حماية منتجاتها فى أسواقها، كما يلاحظ الدارسون مع ذلك أنه إلى جانب الاستثمارات المعتادة لاستغلال ثروات طبيعية هناك توسع فى استثمارات أجنبية معينة فى الدول النامية بسبب المزايا النسبية الواضحة كالصناعات التي تحتاج إلى أعداد كبيرة من العاملين غير المؤهلين أو الاستثمارات القريبة من الأسواق الرئيسية للاستهلاك أو التى لها آثار سلبية على البيئة.

فى مثل هذه الحالات قد تتزايد الاستثمارات فى الدول النامية تفاديا للمشكلات الاجتماعية الناتجة عن استيراد العمالة إلى الدول المتقدمة والمشكلات البيئية فى هذه الدول وما تستحدثه من تعقيدات.

ويلاحظ الدارس لحركة انتقال رءوس الأموال على المستوى العالمى بغرض

الاستثمار المباشر أنها تميزت بالتركيز الشديد سواء من حيث الدول التى أتت منها أو الدول التى اتجهت إليها (ومعظمها دول غربية متقدمة فى الحالتين) أو من حيث القطاعات الإنتاجية فى الدول النامية (حيث اتجهت فى الماضى إلى الزراعة فى المناطق الاستوائية ، والصناعات الاستخراجية، أو إنتاج سلع استهلاكية فى دول ذات أسواق كبيرة نسبيا بينما تتجه الآن بصورة أكبر إلى الصناعات التصديرية والخدمات التى تعتمد على بيع أو تأجير التكنولوجيا المتقدمة) . كما يلاحظ الدارس أيضا انتشار ظاهرة «المستثمرين المؤسسيين institutional ivestors » ، مثل صناديق المعاشات وشركات التأمين، الذين تتوافر لديهم أموال سائلة ضخمة ويسعون إلى استثمارها فى الأوراق المالية فى الأسواق التى يتوقعون فيها الرواج والاستقرار، والدور المتزايد لهؤلاء المستثمرين فى حركة انتقال الأموال.

وما زالت الولايات المتحدة هى أكبر مستورد للاستثمارات الأجنبية المباشرة وكانت حتى وقت قريب أكبر مصدر لهذه الاستثمارات إلى أن تفوقت عليها اليابان منذ عام ١٩٩١ (تتجة معظم الاستثمارات اليابانية إلى الولايات المتحدة وأوروبا وجنوب شرقى آسيا) كما أن دول أمريكا اللاتينية، خاصة البرازيل والمكسيك، ظلت لفترة طويلة هى المكان المفضل فى العالم النامى للاستثمارات الأجنبية بسبب اتساع السوق المحلى نسبيا وقربها من السوق الأمريكى. وقد تغيرت الأوضاع فى الثمانينات لأسباب من أهمها تدهور الإطار الماكرو اقتصادى والارتفاع الشديد فى معدلات التضخم نتيجة حجم المديونية الخارجية المتفاقمة لهذه الدول، وانعكاس ذلك على انكماش حجم السوق الداخلى وعلى معدلات سعر العملة، واتجهت كثير من الاستثمارات الأجنبية إلى تفضيل دول جنوب شرقى آسيا والصين (مع بداية الاهتمام

المتزايد بالهند) حيث لا تواجه هذه الدول أعباء غير عادية فى خدمة ديونها، وحيث العمالة أكثر التزاما، مع توافر السوق الكبير أيضا والقدرة الفائقة على المنافسة والتصدير. ثم بدأت الاستثمارات الأجنبية تزيد فى بعض دول أمريكا اللاتينية فى التسعينات خاصة فى الدول التى نفذت برامج أساسية للإصلاح الاقتصادى مثل تشيلى والمكسيك والأرجنتين.

أما الاستثمارات بين الدول العربية (عدا القروض) فقد اتسمت بالضعف فى حجمها (سواء بالنسبة لكل استثمار على حدة أو لمجموع الاستثمارات بين الدول العربية) وبعدم التنوع (اتجهت معظمها إلى الاستثمار العقارى إلى جانب بعض الصناعات الصغيرة والخدمات فى قطاعات المصارف والسياحة والنقل) كما اتخذت المشروعات الكبيرة نسبيا شكل المشروعات المشتركة بين الحكومات (شركات استثمار مشتركة أو مشروعات مشتركة في مجال إنتاجى معين) عهد بإدارتها في كثير من الأحيان إلى موظفين عموميين لم يكن لهم نشاط استثمارى من قبل واتسمت حركتهم بالبطء والشكاوى المتبادلة. وقد كان الطابع الحكومى في ملكية كثير من المشروعات المشتركة وإدارتها من أسباب فشل بعض هذه المشروعات لما يعانى منه العمل الحكومي العربى المشترك من مشكلات ولعدم الاعتناء بأساليب الإدارة. كذلك تميزت الأموال العربية الخاصة فى كثير من الأحوال بسعيها وراء الربح السريع والسهل، ولو أدى ذلك إلى مجرد تحولها من شكل إلى آخر من أشكال الثروة المالية (دون استحداث استثمارحقيقى) . واعتمد كثير من الاستثمارات العربية فى بداية الأمر على الأقل على العمل من خلال شركات أجنبية لضعف الأجهزة الخاصة بها، أو على الاكتفاء باستثمارات الحافظة (أى شراء الأسهم فى رءوس أموال المشروعات بنسبة ضئيلة من رأس المال ، دون محاولة التحكم فى

إدارتها أو لعب دور إيجابي في حركتها) وظل «الاستثمار» في الودائع المصرفية والأوراق المالية هو النمط الرئيسى لانتقال رءوس الأموال العربية حتى في الدول الغربية، إما تخوفا من رد الفعل السياسى للاستثمار المباشر في بلاد أجنبية أو لانتفاء المعرفة الكافية بأساليب هذا الاستثمار. كذلك عجزت الأسواق المالية العربية وهي أسواق محدودة وضعيفة . عن منافسة الأسواق الخارجية في استقطاب الأموال التي تسعى إلى الاستثمار في الأوراق المالية وخاصة أموال المستثمرين المؤسسين.

وفيما عدا قطاع البترول، تميزت الاستثمارات الواردة من الخارج إلى الدول العربية بضآلتها بالنسبة للاستثمارات الكلية، في حين تميزت الاستثمارات الكلية في كل دولة بطابعها الحكومى الغالب (خارج القطاع الزراعي) ، وقد بلغ معدل الاستثمار العام بالنسبة للناتج الإجمالى نسبة عالية في كثير من الدول العربية منذ عام ١٩٧٥، خاصة في المملكة العربية السعودية والجزائر ومصر (حتى وقت قريب) ولكن هذه الاستثمارات تميزت أيضا للأسف بانخفاض متوسط العائد (المالى والاقتصادى) ولم تعتمد المشروعات الإنتاجية منها دائما على نظم للتشغيل تتفق مع طبيعتها التجارية أو تسمح لها بالمنافسة عن طريق أثمان تعكس بدقة تكلفة الإنتاج ومنافعه، وإنما اعتمدت في كثير من الأحيان على الحماية الحكومية من المنافسة وعلى الاحتكار، والدعم الحكومى المباشر في نهاية الأمر.

وأخيرا فقد تميز الإطار القانونى للاستثمارات بين الدول العربية بتعدد الاتفاقيات الثنائية والجماعية مع عدم الالتزام في التطبيق العملى بالنصوص الطموحة التي وردت في بعض هذه الاتفاقيات والتي عبرت عما ينبغى أن يتحقق من وجهة نظر مثالية وليس عما يمكن تحقيقه من الناحية العملية.

الحوافز والقيود:

تتسابق معظم الدول الآن في جذب الاستثمارات الأجنبية إليها ويبدو ذلك بصورة خاصة فى الدول النامية ودول شرق أوروبا، غير أن قليلا منها قد نجح في جذب استثمارات مفيدة بحجم أثَّر بصورة واضحة على معدلات النمو. وبالرغم من أن الأمثلة الناجحة كانت فى دول لم تخص المستثمرين الأجانب بأية معاملة تفضيلية ، فقد لجأت أكثر الدول النامية إلى ما يمكن تسميته « بلعبة الحوافز والقيود» وهى تشبه كثيرا لعبة « السلالم والثعابين» التى يمارسها الأطفال.

أما الحوافز فيأخذ معظمها طابع الإعفاءات والمزايا الضريبية. وتسرف بعض الدول (خاصة التي لا تتمتع بأوضاع ماكرو اقتصادية جذابة) فى هذه الإعفاءات بدلا من التأكد من أن معدلات الضرائب بصفة عامة (أى المفروضة على الجميع) ليست مبالغا فيها إلى الحد الذى يحد من الاستثمارات الجديدة أو يدفع المستثمرين إلى التهرب. كما تسرف دول أخرى إلى حد تقديم منح إلى المستثمرين الأجانب (كأنما لا يكفيهم الدعم المستتر عن طريق الإعفاءات وعن طريق توافر مواد وخدمات بأقل من أسعار تكلفتها الحقيقية) أو تعطيهم أفضلية فعلية فى الاقتراض من السوق المالى المحلى أو ، هو الأخطر، تضمن لهم حماية من المنافسة عن طريق إغلاق السوق أو فرض عوائق مبالغ فيها على استيراد المنتجات المشابهة.

وإذا كانت بعض هذه الحوافز ضرورية أو مفيدة فى بعض الأحوال بسبب التنافس مع دول أخرى، فإن الحوافز المالية وما يشابهها كثيرا ما تمثل تضحية لا مبرر لها من جانب الخزانة العامة للدولة لأنها، وإن رحب بها المستثمرون طبعا، قليلا ما تعلب دورا مهما فى قرارت الاستثمار، أى إنها

تزيد فى الغالب من أرباح استثمارت كانت ستتم على أى حال. كذلك فإن بعض هذه الحوافز قد يؤدى إلى عكس المقصود منها، كما يحدث عندما يفرض البنك المركزى على البنوك التجارية الإقراض بسعر فائدة أدنى للمشروعات فى قطاعات معينة أو لمستثمرين معينين حيث قد يترتب على ذلك تفادى البنوك الإقراض لهذه المشروعات والتركيز على المشروعات الأقل أهمية التى يمكنها الاقراض لها بأسعار أعلى. كما يؤدى الإعفاء الضريبى على الودائع إلى تفضيلها على فرص الاستثمار الحقيقى التى لا تتمتع بمثل هذا الإعفاء. كذلك فإن إجراءات الموافقة على الحوافز والسلطة التقديرية الواسعة فى تطبيقها كثيرا ما يفتحان المجال للتمييز فى المعاملة على أسس غير موضوعية.

ويزيد الأمر سوءا أن تقترن الحوافز المقررة بقيود كثيرة، قد يكون لكل منها ما يبررها نظريا، ولكنها تؤدى مجتمعة إلى التدخل البيرواقراطى بأكثرمما ينبغى فى شئون الاستثمار. كما تزيد من احتمالات التأخير والفساد. أضف إلى ذلك أن اقتران القيود المبالغ فيها بحوافز مبالغ فيها كذلك يعطى إشارات متعارضة للمستثمرين المحتملين قد تربك تفكيرهم حول المقاصد الحقيقية للحكومة أو تؤثر في تقديرهم للبيئة العامة للاستثمار.

وترجع معظم القيود إلى اعتبارات من السهل فهمها فى ذاتها مثل تحسين وضع ميزان المدفوعات وإفادة الصناعة المحلية (شرط المكوّن المحلى وشرط تصدير نسبة معينة من الإنتاج) أو تدريب الإدارة الوطنية وتشغيل عمالة محلية (شرط عدم استخدام أجانب إلا في حدود ضيقة جدا) أو إعطاء العمال دورا كبيرا في الإدارة أو نسبة عالية فى الأرباح أو الحد من سيطرة

الشركات الأجنبية (شرط الالتزام بحجم معين أو نسبة معينة من الإنتاج المحلى).

ولكن كثيرا من هذه القيود يتجاهل وحدة الاقتصاد القومى والمنافع المتبادلة بين أجزائه المختلفة واستجابة هذه الأجزاء ، مهما بدت متباعدة، للحوافز الاقتصادية الناجمة عن اتباع سياسات كلية مناسبة. كما تبنى بعض القيود على أفكار غير صحيحة تعطى للشعارات البراقة أولوية على مقتضيات المنافسة واعتبارات السوق. بل إن من القيود ما يضر بالاقتصاد القومى بغير قصد بسبب تأثيره المحتمل على سعر العملة فى السوق الحر. (*) وبصفة عامة فإن المبالغة فى القيود تثبط همة المستثمرين وتدفعهم إلى الاتجاه إلى الدول الأخرى التى لا تخضع استثماراتهم فيها إلى قيود مماثلة، أو تدفعهم إلى التغلب على القيود عن طريق الاتفاق مع الحكومة على معاملة خاصة، أو إلى اتباع حيل قانونية أو غير قانونية لتفادى تطبيق القواعد، أو إلى إفساد الموظفين الحكوميين المسئولين عن الموافقة والإشراف، وكلها نتائج شديدة الخطر.

وقد أخذت بعض القوانين الحديثة ، مثل «قانون الاستثمار» المصرى الصادر فى يولية ١٩٨٩، بأسلوب من شأنه اشتراط موافقة مجلس إدارة

(*) مثال ذلك اشتراط قانون الاستثمار الجديد فى مصر (القانون رقم ٢٣٠، لسنة ١٩٨٩ المادة ٢٢) أن يكون تحويل صافى أرباح المال المستثمر «فى حدود الرصيد الدائن بحساب العملة الأجنبية للمشروع» مما ينتج عنه استحالة تحويل الأرباح من جانب المنتج الذى يقتصر على التوزيع في السوق المحلى إلا إذا قام بشراء العملة الأجنبية من هذا السوق. وطبقا لقرار وزارى سابق فإن التكاليف الإضافية لتحويل العملة بهذه الطريقة تخصم من الأرباح الإجمالية للمشروع مما يعود أيضا بضرر لا مبرر له على الشركاء المحليين ما دام سعر السوق أعلى من غيره .

الهيئة المسئولة عن الاستثمار على تفاصيل كثيرة وإخضاع جميع قراراته لموافقة رئيس مجلس الوزراء. صحيح أن القانون قد نص على افتراض الموافقة الأخيرة، إذا لم تصدر خلال ١٥ يوما (*) وهو حل غريب أيضا لما تحتمله هذه الموافقة الصماء من مخاطر ولقدرة الموظفين على أية حال على التعلل بأسباب لتأجيل الموافقة كطلب استيفاء المعلومات... إلخ. وفى التطبيق العملى يجتمع مجلس الهيئة على فترات متباعدة جدا ويرأسه رئيس الجمهورية. أليس الأولى أن تقتصر موافقة رئيس الوزراء على القرارات الاستراتيجية، وأن يخول مجلس الهيئة السلطة النهائية في الموافقة على القرارات المهمة الأخرى مع ترك الموافقة على القرارات التفصيلية لرئيس الهيئة أو مساعديه المفوضين فى ذلك، في ضوء الحدود التى يقررها مجلس الهيئة مع تحديد ذلك كله بحد أدنى من القيود التى تفرضها مصلحة عامة حقيقية والتى يمكن من الناحية العملية الإشراف على تنفيذها بجدية؟

تجميع وتوظيف المدخرات- الوضع العام واقتراح محدد

سبق أن ذكرت أهمية القطاع المالى، والمصرفى بخاصة، لنجاح سياسات التوسع فى الاستثمار الخاص. وقد أوضحت دراسات حديثة أن هذا القطاع رغم أهميته القصوى يتميز بالضعف الشديد في معظم الدول النامية حتى إنه لو اتبعت قواعد محاسبية سليمة أو انتفى الدعم الحكومى المستمر فإن معظم البنوك الإنمائية المحلية وبعض البنوك التجارية سوف تخضع لإجراءات الإفلاس! كذلك فإن هناك تجارب، يعرفها الناس ، فى الكويت ومصر بصورة

(*) راجع المادة ٤٨ من القانون ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩. ويلاحظ أن المغرب قد اتبعت مؤخرا (في سبتمبر ١٩٨٩) إجراءً من شأنه أيضا افتراض الموافقة الحكومية على أى طلب للمستثمر الأجنبى إذا لم يحصل على رد خلال شهرين.

خاصة، تمكن فيها أفراد من تجميع مبالغ هائلة فى إطارات اتسم بعضها بالوهم وبعضها بالخداع، مما أدى إلى انهيارها وضياع حقوق المدخرين الكثيرين الذين ألهاهم الربح السريع أو خدعتهم الشعارات عن متابعة الحقيقة، فى غيبة الحد الأدنى المطلوب في الدور الرقابى من الأجهزة الرسمية.

لكن التجربة كلها تؤكد أن أموالا سائلة كثيرة تتوافر في داخل كل دولة وخارجها وأن النقص الحقيقى هو فى الأجهزة التى تعمل طبق أسس سليمة على تجميع هذه الأموال واستثمارها ضمن الإطار العام الذى يساعد هذه الأجهزة على العمل بنجاح. وكما ذكرنا فقد اتخذت معظم الأجهزة التى أقيمت فى شكل شركات استثمار عربية طابع المشروعات المشتركة بين الحكومات مع ما لهذا الطابع من مساوئ، وعجزت على أية حال عن القيام بدور كبير في تجميع المدخرات الخاصة واستثمارها. وقد تحسنت الأوضاع من حيث توافر بيوت خبرة عربية فى المجال المالى وتطور الخبرات العربية إلى حد ما فى مجال الخدمات المصرفية والمالية وإن كانت لا تزال فى حاجة إلى مزيد من التدريب المنظم (باتفاق البنوك مثلا على إنشاء مركز متقدم للتدريب على أحدث المستويات العلمية) وإلى التعرف على الأدوات المالية التى تبتدع باستمرار فى الأسواق الخارجية بغرض اتباع ما تثبت التجربة فى الأسواق الأخرى فائدته للأسواق العربية.

ويظهر النقص بصورة خاصة فى أجهزة تجميع مدخرات العاملين بالخارج وغيرهم من الراغبين في استثمار مدخراتهم فى دولة أو دول عربية معينة دون المساهمة بأنفسهم في مشروع معين ولكن مع توافر حد معقول من الضمان والعائد. وهناك تجارب مفيدة جدا تمت خارج العالم العربى ولم يؤخذ

بها حتى الآن فى أى دولة عربية. فقد نجحت دول أخرى (كوريا الجنوبية، المكسيك، ماليزيا، تايوان، تايلاند، الفلبين، الهند، وأخيرا البرتغال) فى إنشاء ما يسمى حرفيا «بالصناديق القطرية "Country Funds" . ويقوم هذا الحل على فكرة بسيطة وهى توفير إطار يثق فيه المستثمرون لتحويل مساهماتهم النقدية إلى استثمارات حقيقية فى المجالات الإنتاجية. يقوم مثل هذا الصندوق فى الواقع علي تجميع المدخرات الخاصة من أى راغب فى المساهمة بعملة أجنبية مقبولة (أو من مستثمرين مؤسسيين معروفين سلفا) وذلك في شكل أسهم في شركة استثمار يمكن تداولها فى الأسواق المالية ويمكن بالتالى بيعها واستخدامها كضمان للاقتراض وغير ذلك. وأهم ما فى هذا الإطار أنه لا يحتاج إلى تمويل من جانب الدولة المستفيدة أو إلى أى دور أبوى سوى الموافقات المعتادة وربما ضمان تحويل الأرباح إذا لم يمكن الحصول على هذا الضمان بصورة أخرى. كما أنه لا يحتاج إلى دعم خارجى إلا فى حدود مساهمة صغيرة من جانب مؤسسة مالية دولية كدليل على الجدية والثقة. وقد أنشئت هذه الصناديق إما فى شكل شركات استثمار قابضة أو فى شكل «ترست» أو تجمع مالى تديره شركة إدارة. واتخذت المبادرة في إنشاء هذه الصناديق في كثير من الأحوال من جانب شركة التمويل الدولية (IFC) (التى تعمل في إطار البنك الدولى) بالمشاركة أحيانا مع بيوت مالية أمريكية خاصة. يبدأ الأمر بدراسة السوق المحلى للاستثمار وفرص التوسع فيه واحتمالات المخاطر. كما تدرس احتمالات تجميع المدخرات سواء من جانب مواطنى الدولة المقيمين فى الخارج أو الذين حولوا مدخراتهم إلى عملة أجنبية أو إلى حسابات فى الخارج أو من جانب غيرهم من الراغبين فى الاستثمار، وتدرس أيضا أنسب الأشكال القانونية في كل

حالة للتنفيذ. وفى ضوء ذلك يعلن إنشاء صندوق أو شركة استثمار للدولة المعنية يتكون من أسهم قد تطرح في سوق أو أسواق خارجية لتكوين شركة (عادة ما تسجل في دولة أجنبية صغيرة تفاديا للتعقيدات و الضرائب) ، وقد تقتصر المساهمة فيها على مؤسسات استثمارية معينة، وتقوم شركة التمويل الدولية (IFC) أو بيت مالى خاص بالمساهمة بنسبة صغيرة فى أى من الحالتين. وتختار هذه الشركة الجديدة جهازا إداريا كفئا على المستوى الدولى وتعلن التفصيلات الخاصة بها كما تختار السوق المالى الذى تسجل فيه أوراقها المالية.

بعد أن تجمع هذه الشركة المساهمات أو الحصص عليها أن توظفها فى الأسهم والصكوك الأخرى التى تصدرها شركات فى الدولة المعنية (سواء بالنسبة لاستثمارات قائمة، للتوسع فيها أو إصلاح أوضاعها، أو بالنسبة لأسهم استثمارات جديدة) فى ظل الإطار القانونى السائد شأنها شأن أى مستثمر أجنبى، ولكن بالاتفاق مع الحكومة المضيفة على الحد الأدنى من الضمانات التى تسمح لها بالعمل. وتستطيع هذه الشركات أو المساهمون فيها شراء تأمين ضد المخاطر السياسية، بما فيها خطر تحويل العملة، إذا توافرت الشروط اللازمة لذلك (يتوافر هذا التأمين بصفة عامة من جانب هيئات حكومية وشركات خاصة في الدول الصناعية، كما تقدمه المؤسسه العربية لضمان الاستثمار بالنسبة للاستثمارات بين دولة عربية وأخرى، والوكالة الدولية لضمان الاستثمار بالنسبة للاستثمارات الوافدة من دولة عضو إلى دولة نامية تكون هى الأخرى عضوا فى الوكالة).

وتعمل الآن سكرتارية دول الكومنولث على إنشاء صندوق جماعى من هذا النوع تستفيد منه دول الكومنولث النامية وتكون المساهمة فيه مفتوحة

لمستثمرين مؤسسيين (وليس للأفراد) وقد اكتملت بالفعل الدراسات الخاصة بهذا الصندوق وتمت الموافقة المبدئية على إنشائه كشركة خاصة محدودة المسئولية تستثمر للأجل الطويل الأوراق المالية التى تمثل مساهمات فى رءوس أموال المشروعات فى دول الكومنولث النامية. ويمكن للدول العربية، إن شاءت القيام بمشروع مماثل لتجميع واستثمار المدخرات الخاصة، أن تدرس هذا الإطار وتطوعه لأغراضها دون أعباء على ميزانية أى حكومة. كما يجدر بالدول العربية التى لمواطنيها أموال كثيرة بالخارج تبحث عن فرص الاستثمار في وطنهم فى إطار يحوز على الثقة (كما هو الحال بالنسبة لمصر والسودان والأردن واليمن وتونس والجزائر والمغرب) أن تعمل كل منها على تشجيع إنشاء صندوق أو شركة استثمار للاستثمار فيها بدعوة شركة التمويل الدولية (IFC) أو بيت خبرة مالى خاص معروف عالميا إلى إعداد الدراسات واتخاذ خطوات التنفيذ بطريقة توحى بالثقة وتؤكد للمدخرين العرب والأجانب جدية المشروع وتوافر الضمانات الأساسية للعمل بنجاح. وأعتقد شخصيا، لأسباب عملية محضة، أن الاتجاه إلى إنشاء صندوق أو صناديق عربية قطرية من هذا النوع هو الأولى بالاتباع قبل التفكير فى عمل عربى مشترك.

وإننى لأقترح على الحكومة المصرية بالذات، لما لها عادة من فضل الريادة ونظرا للحجم الكبير والمتزايد لمدخرات المصريين الدولارية فى الداخل والخارج، أن تأخذ زمام المبادرة في تشجيع إقامة تجمع مالى دولى للاستثمار في مصر على نحو ما شرحته. ويفترض نجاح هذا الصندوق أن الحكومة لن تقف فى وجه الاستثمارات الجديدة بحجة حماية القطاع العام كما يفترض أنها سوف تسمح بالمساهمة فى رءوس أموال بعض شركات القطاع العام كليا أو جزئيا، حتى يمكن قيام سوق مالية كبيرة نسبيا تتداول

فيها الأسهم والسندات التي يمكن للصندوق شراؤها أو بيعها.

كما أن من المفيد القيام، بالتعاون مع شركة التمويل الدولية، بدراسة أنسب الوسائل والتفاصيل الخاصة بالصناديق التى يمكن إنشاؤها سواء لدولة عربية واحدة أو لمجموعة من الدول العربية المعنية، مع الاستفادة من تجارب الصناديق الوطنية التى تم إنشاؤها للدول السابق ذكرها ومن دراسات الكومنولث(*)

خاتمة المقال

لعل ما قلته الآن قد أوضح أن التوسع الكبير فى الاستثمار الخاص، المحلي والأجنبى على السواء، يحتاج إلى تكوين مناخ أو بيئة جديدة تبنى على استراتيجية اقتصادية شاملة فى الدولة العربية المعنية أساسها السياسات الماكرو اقتصادية المؤسسة على اعتبارات واقعية تحقق الثبات فى الداخل ولا تتجاهل علاقة الاقتصاد المحلى بالاقتصاد العالمى الذى يزيد تداخل العلاقات فيه بصورة مستمرة. هذا المناخ يحتاج إلى:

١- حوافز اقتصادية من شأنها تشجيع الاستخدام الكفء للموارد (تتحقق هذه الحوافز نتيجة السياسات الاقتصادية الكلية السليمة والتصحيح الهيكلى، بما فى ذلك تصحيح نظام الأسعار) . وواضح أن هذه الحوافز تختلف عن الحوافز المالية السابق الحديث عنها.

٢- بنية أساسية تمثل الحد الأدنى اللازم للاستثمار سواء في ذلك البنية

(*) بدأت فى ديسمبر ١٩٩٢ باكورة إنشاء أول صندوق من هذا النوع في مصر تحت اسم «الاستثمارات الدولية المصرية المحدودة» الذى سوف تشترك فيه IFC بنسبة لا تجاوز١٥٪ .

المادية (الطرق ووسائل الاتصال والمواصلات... إلخ) أو البنية البشرية (الأعداد اللازمة من العاملين فى التخصصات المطلوبة مع التدريب الجيد والانضباط).

٣- نظام مصرفي مالى تقوده مؤسسات قادرة على تجميع وتوظيف المدخرات المحلية والأموال الوافدة جميعا بكفاءة وفاعلية تحت إشراف محدود ولكنه فعال من جانب جهات الرقابة الحكومية.

٤- إطار تنظيمى عام ومستقر يبنى على:

(أ) قوانين وقرارات عصرية تحمى المصلحة العامة وتوفر الاستقرار والحماية للملكية الخاصة في حدود هذه المصلحة دون إسراف فى القيود التى تؤثر سلبيا على روح المبادرة وتؤدى إلى التأخير والفساد .

(ب) وسائل عملية وسريعة لضمان احترام القواعد ولتسوية المنازعات دون تأخير أو تعقيد ، سواء عن طريق القرارات الإدارية أو المحاكم الداخلية أو التوفيق والتحكيم .

(جـ) أجهزة حكومية تستخدم، بكفاءة ونزاهة، سلطات محدودة ومعروفة سلفا.

لا تتوافر هذه العناصر طبعا بين يوم وليلة، وسوف تقتضى بالضرورة خطوات تفصيلية كثيرة تتخذ فى تدرج معقول.

وقد أوضحت هذه الورقة أهمية تحديث القطاع المالى، وفائدة تطويره عن طريق معهد عال للبحوث والتدريب، والحاجة إلى متابعة التطورات فى الأسواق المالية الخارجية بصورة مستمرة، وضرورة إنشاء أوعية جديدة تحظى بثقة المدخرين لتجميع الأموال واستثمارها. ويدعو كل من العناصر

الأربعة السابق ذكرها إلى سياسات أبعد مدى تضمن أن يكون الاستقرار والتوسع لصالح المجتمع وليس على حساب الأغلبية الفقيرة. وقد تمس هذه السياسات الجديدة المصالح المكتسبة لفئات محدودة تستفيد من السياسات التى اتبعت فى الماضى وترفع الشعارت باسم الأغلبية التى تعانى فى الحقيقة من نتائج هذه السياسات. ولكن نقطة البدء الرئيسية تظل فى الأفكار التى تسيطر على عقول الناس وفى الاتجاهات التى سوف تسود تفكير المثقفين فى المستقبل وعلى الأخص مدى انفتاحهم على تفكير واقعى جديد أو انغلاقهم على أفكار سادت فى الماضى ولم يعد لها ما يبررها، أو ارتدادهم إلى متاهات الماضي الأبعد مدى.

-٢-

القواعد الإرشادية للبنك الدولى بشأن معاملة الاستثمارات الأجنبية (*)

إنه ليسعدنى كثيرا أن تتاح لى مرة أخرى فرصة إلقاء محاضرة في هذه الجمعية العريقة والتى كان لى شرف الحديث فيها عبر السنين فى موضوعات متعددة، كان من بينها موضوع «معاملة الاستثمارات الأجنبية في مصر» الذى تناولته في هذه القاعة في محاضرة طويلة عام ١٩٧٢ نشرت بعد ذلك فى القاهرة فى كتاب بهذا العنوان. (١) ولم أكن أعرف عندئذ أننى سأعود إلى معالجة هذا الموضوع فى القاعة نفسها، بعد أكثر من عشرين سنة وفى ظروف عالمية ومصرية جد مختلفة.

فى ذلك الوقت كان الاستثمار الأجنبى فى بلد مثل مصر، بل وفى معظم البلاد النامية وبعض البلاد المتقدمة أيضا، يكاد يعتبر شيئاً غير مرغوب فيه. أما فى عالم اليوم، الذى يزيد فيه تشابك العلاقات الاقتصادية بين الدول بوقع سريع، وينخفض بالتدريج دور الحدود السياسية كعوائق في وجه حركة انتقال الأموال والسلع والخدمات، فإن الدول جميعها، الغنية والفقيرة على السواء، تتسابق الآن بكل قوتها من أجل استقطاب الاستثمارات الأجنبية الخاصة. ولا يرجع ذلك فقط إلى التغير الكبير فى المفاهيم السياسية السائدة، بل يرجع أيضا إلى الزيادة الكبيرة فى حاجة الدول إلى التمويل الخارجى في وقت تناقص فيه معدل الادخار على مستوى العالم وتناقصت فيه أيضا مصادر التمويل الأخرى بالنسبة لكثير من الدول النامية بالذات.

نعم، لقد انخفض معدل الادخار القومى خلال العشرين عاما الماضية فى

(*) محاضرة فى جمعية الاقتصاد والإحصاء والتشريع، القاهرة، ٨ ديسمبر ١٩٩٢، لم يسبق نشرها

(١) إبراهيم شحاته، معاملة الاستثمارات الأجنبية فى مصر (دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢) .

الدول الغنية والفقيرة. فقد انخفض من حوالى ٢٣,٢٪ من الناتج القومى الإجمالى في السبعينات إلى حوالى ٢١,٥٪ في الثمانينات فى الدول الصناعية السبع الرئيسية. وكان الانخفاض أكثر حدة من ذلك فى الدول النامية، حيث انخفض المعدل من ٢٧٪ فى السبعينات إلى ٢٢,٥٪ فى الفترة من ١٩٨٢– ١٩٨٦. وبلغ الانخفاض أعلى مستوياته في هذه المنطقة من العالم (الشرق الأوسط) التى تمتعت بمعدل ادخار عال في الفترة من ١٩٦٧ إلى ١٩٨١ (حوالى ٣٩٪) تدنى كثيرا بعد ذلك ليصل مثلا إلى ١٦,٧٪ فى عام ١٩٨٦، لأسباب أهمها ما أصاب أسعار البترول من تدهور(١). فى الوقت نفسه، زاد الطلب على رءوس الأموال بشكل كبير من جانب دول كانت تتمتع بفوائض فيها، حيث زاد معدل اقتراض الحكومة في الولايات المتحدة (وهى أكبر مقترض فى العالم حاليا) إلى حوالى ٢,٣٪ من الناتج القومى الإجمالى في عام ١٩٩٠، بعد أن كان حوالى نصف ذلك المعدل (١,٧) قبل عام من ذلك. كما زاد فى ألمانيا إلى حوالى ٥٪ عام ١٩٩١ بعد أن كان حوالي ١,٧٪ قبل عامين. وظهر إلى الوجود فى وقت واحد عدد كبير من مصادر الطلب على رأس المال لم تكن تقترض منذ فترة طويلة مثل حكومات السعودية والكويت وإيران ولبنان، أو كانت تقترض مبالغ أقل كثيرا مثل جمهوريات الاتحاد السوفيتى السابق ودول أوربا الشرقية وإسرائيل.

ويبلغ المستوى السنوى للاستثمار فى العالم حاليا حوالى خمسة آلاف مليار دولار، ينتظر أن يزيد على مدى السنوات الخمس القادمة بحوالى ٨٨٥ مليار دولار، كما ينتظر أن تحدث هذه الزيادة في معظمها فى الدول المتقدمة، حيث يتوقع أن تتم ٨٥٪ من الاستثمارات الإضافية في هذه الفترة فى تلك الدول بما فى ذلك حوالي ٢٠٠ مليار دولار فى ألمانيا و ٧٥ مليار فى اليابان.

---

(١) مصدر هذه البيانات، التقرير السنوى لبنك التسويات الدولية ، ١٩٩١.

وليس غريبا أن تتم معظم الاستثمارات ومعظم الزيادة فيها فى الدول الغنية أصلا، رغم أن الحاجة أشد فى الدول النامية، كما أن الندرة النسبية لرأس المال في الدول الأخيرة تجعل متوسط العائد عليه فيها أعلى منه فى الدول الصناعية، كما تدل على ذلك إحصائيات الاستثمارات الأجنبية المباشرة.ولا يرجع ذلك فقط إلى أن المال يستقطب بعضه البعض وإنما يعود فى الأساس إلى أن ظروف الاستثمار أو كما يقولون «مناخ الاستثمار» الذى يلعب دورا مهما فى قرارات المستثمرين وفى حركة رأس المال بصفة عامة، ما زال ، من وجهة نظر هؤلاء، أفضل كثيرا فى الدول المتقدمة. ويزيد هذا من حدة التنافس الحالى بين الدول النامية التى كثيرا ما تلجأ فى هذا الصدد إلى إغداق الميزات والإعفاءات على المستثمرين الأجانب، إضرارا بنفسها وبمنافسيها، بدلا من أن تعمل بجدية من أجل تحسين مناخ الاستثمار فيها .(١) .

(١) أكدت دراسة حديثة حول أثر الضرائب التجارية على الاستثمارات الأجنبية المباشرة فى دول أوروبا الشرقية ما هو معروف من أن الإعفاءات الضريبية لفترة محدودة ليست مؤثرا فعالا فى قرارات المستثمرين حول الاستثمار فى دولة معينة، وذلك باستثناء الحالات التى تكون الضرائب المفروضة مبالغا فيها بدرجة كبيرة، وكذلك حالة الصناعات سهلة الحركة مثل الصناعات التى تعتمد على العمالة الكثيفة كصناعة الملابس والإلكترونيات والتى يمكن أن تقام فى عدد كبير من الدول. وأثبتت الدراسة أن هذه الإعفاءات الضرائبية لم تعتبر ذات فائدة كبيرة على رأس المال (بدلا من القروض) لتمويل الاستثمار. أما إذا كان التضخم عاليا والمستثمر يقترض مبالغ كبيرة بالعملة المحلية ويخصم الضرائب المحلية من وعاء الضريبة في الدولة الأم فإن الإعفاء الضريبى فى الدولة المضيفة يصبح غير ذى شأن بالنسبة له. راجع J. Nintz and T. Tsiopoulos, Corporate Income Taxation and Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe (FIAS, World Bank Group 1992)
ويلاحظ أن الأمر يختلف بالنسبة للمستثمرين من دول ليست فيها ضرائب على الدخل مثل بعض دول الخليج، كما أن الدولة المضيفة كثيرا ما تضطر لتقديم الإعفاءات تنافسا مع الأسواق البديلة فى الدول المجاورة التى تمنح هذه الإعفاءات.

ويعتبر «مناخ الاستثمار» هذا ظاهرة معقدة لا ينبغى التبسيط فيها أو التهوين من شأنها حيث تتداخل بين عناصره اعتبارات سياسية واقتصادية ومالية وقانونية وإدارية متعددة بل واعتبارات ثقافية ونفسية أيضا. وإذا كان الإسهاب فى هذا الموضوع يحتاج إلى عدد من المحاضرات فإنه يمكننى أن أقول إيجازا: إن أبعاده الداخلية تتمثل فى ثلاثة جوانب أساسية على الأقل (وإن كان يتأثر أيضا بعوامل خارجية لا داعى للخوض فيها هنا).

أول هذه الجوانب الثلاثة هو الجانب الاقتصادى والمالى بمعناه الواسع والذى يشمل أولا الوضع الاقتصادى العام في الدولة، أو مايسميه الاقتصاديون «الإطار الماكرو اقتصادى» بما في ذلك مدى العجز فى الحساب الجارى لميزان المدفوعات وفى الموازنة العامة، وأثر ذلك على سعر العملة وسعر الفائدة ومعدل التضخم، وبصورة خاصة تأثير السياسات المتبعة على توقعات سعر العملة المحلية فى المستقبل وعلى قدرة المستثمرين على تحويل هذه العملة وعلى نقلها إلى الخارج.

كما يشمل هذا الجانب ثانيا الأوضاع الاقتصادية الجزئية (أو «الميكرو اقتصادية») بما فى ذلك بصورة خاصة نظام الأسعار ونظام الأجور ومدى التدخل الحكومى فيهما. كذلك مدى قدرة وكفاءة ونزاهة الأجهزة المسئولة عن إدارة الاقتصاد وخاصة تلك التى يتعامل المستثمرون معها.

ويشمل هذا الجانب ثالثا حالة القطاع المالى بما في ذلك مدى توافر سوق مالى قوى يسمح بتنوع وتداول الأوراق المالية بشكل منظم ومأمون وكذلك أوضاع الجهاز المصرفى والشركات القائمة على تجميع المدخرات واستثمارها وقدرتها على العمل دون قيود مبالغ فيهاومع ضمانات كافية لأصحاب رأس المال.

وأخيرا فإن هذا الجانب الأول في مفهومه الواسع يشمل أيضا حالة البنية الأساسية اللازمة للاستثمار الناجح ومدى قدرة المستثمر على توفير ما لا يتوافر منها محليا، ولا أعنى هنا فقط متطلبات البنية الأساسية بمعناها المادى المعروف (الطرق والمياه والكهرباء والموانئ ووسائل الاتصال... إلخ) بل يشمل أيضا العناصر البشرية القادرة على إدارة المشروعات وعلى العمل فيها والخدمات الاستشارية والمحاسبية المكملة.

والجانب الثانى لمناخ الاستثمار هو الجانب السياسى والثقافى وما يرتبط به من عوامل نفسية وتقديرية. ويشمل هذا الجانب تقدير المستثمر لدرجة استقرار الأوضاع السياسية فى الدولة فى الحاضر والمستقبل ومفهومه حول النظرة العامة للمسئولين بل وللرأى العام نحو المستثمرين الناجحين ونحو الاستثمار الأجنبى بالذات، كما يشمل أيضاً درجة انفتاح الدولة على العالم الخارجى وما يتاح للمستثمرين المحليين من فرص الاتصال بمصادر الاستثمار فى الخارج وماهية العلاقة بين الدولة والدول الأخرى التى يمكن الحصول على تمويل منها أو ينتظر تسويق المنتجات فيها، ودرجة المخاطر غير التجارية بأنواعها المختلفة وما يتوافر من حماية بشأنها.

أما الجانب الثالث فهو الجانب القانونى والتنظيمى، وهذا جانب مهم للغاية خاصة في الدول التى تنتقل من نظام يسود فيه تحكم الدولة فى الاقتصاد إلى نظام يستند بصورة كبيرة على قوى السوق. وليس المقصود هنا إصدار قانون يغدق الامتيازات على المستثمرين الأجانب، بل المطلوب أن يكون النظام القانونى فى مجمله نظاما مشجعا، وليس معوقا، للاستثمار. لا يقتصر ذلك، كما يظن الناس عادة، على ما يتضمنه هذا النظام من قواعد موضوعية

وإجرائية فى القوانين واللوائح والقرارات، وإنما يشمل أيضا، وبالأهمية نفسها، الطريقة التى يتم بها تطبيق هذه القواعد ودرجة الكفاءة (أو التأخير والتعقيد) فى التطبيق، وفى حل المنازعات خاصة ما قد ينشب منها بين المستثمر والجهات الحكومية. ذلك أن من أكثر الأشياء التى تقعد المستثمرين الجادين عن التفكير فى دولة دون أخرى (خاصة فى إطار التنافس العظيم بين الدول في الوقت الحاضر) عدم توافر حماية كافية فى القانون أو الواقع لحقوق الملكية وللعقود، والإسراف فى التعقيدات الإدارية والقيود، والتباطؤ الشديد فى إجراءات التقاضى. بل إن أوضاعا كهذة من شأنها انتشار الفساد بين الموظفين وتهافت أسوأ أنواع المستثمرين على استغلال الفرص المتاحة عن طريق الاستثناءات والتهرب، مما يعود بالضرر فى المقام الأول على الاقتصاد الوطنى.

وقد أدى التخوف من افتقاد هذا الجانب القانونى والتنظيمى في كثير من الدول التى كانت تتبع ما يسمى باقتصاد الأوامر، حيث تتم المعاملات وتسوى المنازعات في كثير من الأحوال بقرارات إدارية فى كل حالة وليس بمقتضى قواعد عامة معروفة سلفا ويسهر على تطبيقها جهاز قضائى مستقل، أقول أدى ذلك إلى أن اكتسب الوعى بأهمية هذا الجانب تقديرا خاصا فى السنوات الأخيرة، وخاصة من جانب المستثمرين وحكوماتهم ومن جانب المؤسسات المالية الدولية التى مهمتها الأساسية زيادة تدفق الاستثمارات وانتقال رءوس الأموال من أجل التنمية فى الدول النامية، وكذلك الآن فى دول ما كان يسمى بالمعسكر الشرقى.

لهذا السبب، وبالنظر لأهمية الاستثمار الأجنبى المتزايدة كمصدر لتمويل التنمية في وقت تناقصت فيه كثيرا القروض التجارية الأجنبية المتاحة للدول

النامية وتجمد مستوى المعونات الخارجية لهذه الدول بل أصبح مهددا بالانخفاض، فإن «لجنة التنمية» [1] قد طلبت في عام ١٩٩١، بناء على اقتراح من فرنسا ، إعداد تقرير حول « إطار قانوني عام يحتوى على المبادئ القانونية الأساسية من أجل تشجيع الاستثمارات الأجنبية الخاصة ». وبالرغم من أن هذا الطلب قدم إلى «الوكالة الدولية لضمان الاستثمار» وهى مؤسسة مستقلة فى إطار مجموعة البنك الدولى - كان لى شرف العمل على إنشائها وانتهت مسئوليتى بشأنها بعد بدء عملياتها- بالرغم من ذلك، فقد أنيطت مسئولية إعداد هذا الإطار القانونى العام بمجموعة صغيرة تحت رئاستى تشمل أيضا المستشار العام لهذه الوكالة ونائبا لرئيس « شركة التمويل الدولية» وهى مؤسسة أخرى في إطار مجموعة البنك الدولي مهمتها تمويل القطاع الخاص. ذلك أن رئاسة المجموعة رأت أن هذه المهمة تهم كل مؤسساتها التى تنص أنظمتها على تشجيع الاستثمار الأجنبى أو على تشجيع الاستثمار الخاص فى الدول الأقل نموا.

لم تكن هذه المهمة الإضافية التى توليت مسئوليتها فى منتصف عام ١٩٩١ ، عملا سهلا. فقد فشلت فى السابق كل المحاولات الدولية للاتفاق على إطار قانونى عام ترتضيه جميع الدول بما فيها من يصدر الاستثمارات ومن يستضيفها. كما أن الأمم المتحدة تتولى هذه المسألة منذ عام ١٩٧٧ فى إطار «مركز الشركات متعددة الجنسية» (أو بالأصح الشركات ذات النشاط العالمى) دون أن تنتهى إلى نتيجة متفق عليها. كيف إذن نضع «إطارا قانونيا» فى

---

(١) هى لجنة وزارية مشتركة، تتبع مجلس محافظي البنك الدولى ومجلس محافظى صندوق النقد الدولى وتمثل فيها جميع الدول الأعضاء على نحو متساو تقريبا بين الدول المتقدمة والدول النامية، وتجتمع مرتين فى السنة لمناقشة المسائل المتعلقة بانتقال الموارد المالية من أجل التنمية فى الدول النامية.

هذا الموضوع الشائك ونحن لا نملك أصلا سلطة التشريع للدول؟ وإذا كان المطلوب إعداد مشروع اتفاقية تطرح على الدول الأعضاء للانضمام إليها فكيف يمكن أن نصل إلى إتفاق تقبله كل الدول الممثلة فى «لجنة التنمية» والتي تشمل جميع دول العالم تقريبا، خلال العام الواحد الذى حددته اللجنة لإصدار الإطار الذى طلبته؟ وهل سيضيف إطار مقبول لكل الدول شيئا جديدا بعد أن تحاول كل دولة الانتقاص منه حتى يتفق ورغباتها؟ وكيف يحقق الحد الأدنى الذى يرتضيه الجميع الغرض المطلوب منه، أى تشجيع الاستثمار فى الدول النامية ؟ .

أدت بى هذه التساؤلات إلى وضع إطار للعمل يتكون من مرحلتين، قبله زميلاى في مجموعة العمل المشكلة لهذا الغرض.

تشمل المرحلة الأولى دراسة مستفيضة لكل مصدر من المصادر التى يمكن أن تستمد منها المبادئ القانونية المطلوبة، وذلك بهدف استنباط اتجاهات عامة من كل مصدر من هذه المصادر والتى تشمل :

(١) المعاهدات الثنائية للاستثمارات .

(٢) تشريعات الاستثمار الحديثة فى الدول المختلفة.

(٣) الاتفاقيات الجماعية وقرارات الأمم المتحدة وغيرها من الوثائق متعددة الأطراف بما فى ذلك مشروعات الاتفاقيات .

(٤) قرارات محاكم التحكيم الدولى وكتابات فقهاء القانون الدولى.

أما المرحلة الثانية، فتبدأ بعد تبين هذه الاتجاهات العامة وما بينها من اتفاق أو اختلاف حسب كل مصدر، وتشمل هذه المرحلة محاولة وضع القواعد التى تتفق بقدر الإمكان مع الاتجاهات المتفق عليها بين هذه المصادر مع

إضافة توصيات بشأن السياسات التى ثبت للبنك الدولي والمؤسسات الأخرى في مجموعته من واقع التجربة الحديثة أنها أكثر تأثيرا فى استقطاب الاستثمارات الأجنبية. على أن يراعى فى ذلك كله أن يأخذ الناتج النهائى للعمل شكل القواعد الإرشادية أو التوصيات، وليس مشروع اتفاقية دولية ملزمة.

ومن الواضح أن هذه الخطة كانت تستهدف أن يحقق الناتج الغرض المطلوب وأن يستند فى الوقت نفسه بقدر الإمكان إلى مبادئ قبلتها الدول فعلا كما هو ثابت من المصادر التى تتم دراستها بعناية (مما يسهل الدفاع عنها فى مواجهة هذه الدول) ويستند أيضا إلى تجارب عملية يمكن الاستشهاد بها فى حضور دول مارستها بالفعل. وبالرغم من أن هذا الناتج لن يمثل وثيقة ملزمة بالمعنى القانونى، لأن أحدا لن يطلب منه التوقيع والتصديق عليها، إلا أنه سوف يكون محاولة مهمة من جانب منظمة تمثل فيها كل دول العالم تقريبا، ويصدر باسم «لجنة التنمية» التى تمثل محافظى البنك والصندوق الدوليين، مما يعطى لمثل هذه الوثيقة ثقلا مهما سواء فى التأثير على تطور القانون الدولى العرفى في هذا الموضوع، أو كمصدر تستوحيه التشريعات الوطنية، وتستشيره محاكم التحكيم الدولى وكتابات المؤلفين، أى أننا نكون بصدد ما يسميه بعضهم بالقانون الدولى الناعم أو الرخو soft International law الذى يمكن أن يتحول مع الوقت إلى قانون بالمعنى الصحيح ، إذا تبين من سلوك الدول المتواتر اقتناعها بإلزاميته ، وهو أمر يزيد احتماله فى الظروف التى ذكرتها.

وقد سار العمل حسب هذه الخطة وفى المواعيد المقررة وتم إعداد الدراسات المطلوبة ونشر ملخص لها فى كتاب بعنوان «الإطار القانوني لمعاملة الاستثمارات الأجنبية – الجزء الأول، مسح للمصادر القائمة».

وقد روعي أن يقوم بكل دراسة خبير من جنسية مختلفة، فقام بدراسة المعاهدات الثنائية وزير سابق للعدل والخارجية فى السودان، وقام بدراسة التشريعات الداخلية خبير من فنزويلا، وقامت بدراسة الوثائق الجماعية باحثة من النمسا، كما أعد دراسة قرارات محاكم التحكيم وكتابات الفقهاء خبير من الولايات المتحدة. وقمت مع زميلىّ في مجموعة العمل بمراجعة وتدقيق هذه الدراسات الشاملة. ثم تقدمت مجموعة العمل بتقرير مرحلى إلى «لجنة التنمية» أرفقت به هذه الدراسات ونتائجها. وأقرت «لجنة التنمية» من جانبها فلسفة العمل والنمط المقترح للناتج النهائى في اجتماعها فى إبريل ١٩٩٢.

وقد كنت قد أعددت بنفسى المشروع الأول للقواعد الإرشادية المقترحة فى ديسمبر ١٩٩١ بعد الاطلاع على مسودة هذه الدراسات، وناقشته مع زميلىّ ثم انتهينا بعد إدخال تعديلات طفيفة إلى عرضه، بعد اجتماع «لجنة التنمية» مباشرة، للمناقشة أولا في اجتماع لنواب رئيس مؤسسات مجموعة البنك الدولي، ثم عرض المشروع بعد ذلك على أعضاء مجالس إدارة مؤسسات هذه المجموعة فى اجتماع (غير رسمى) مشترك حتى يكونوا، وهم يمثلون جميع الدول الأعضاء في هذه المؤسسات، علي بينة بما تم وللاسترشاد بوجهات نظرهم قبل البدء فى المهمة الصعبة بشأن التشاور حول هذه القواعد مع المصادر المعنية المختلفة.

في هذا الاجتماع الأخير الذي عقد في ٢٧ مايو ١٩٩٢، تقدم المدير التنفيذى الذى يمثل الولايات المتحدة بمذكرة مكتوبة اعترض فيها اعتراضا قويا على عملنا واتهمه بالقصور عن مواكبة الاتجاهات الحديثة كما ظهرت فى أحدث المعاهدات التى عقدتها الولايات المتحدة مع دول أخرى خاصة فى أوربا الشرقية، واقترح علي ذلك تعديلات جوهرية فى كل مادة. غير أن هذا

الموقف المتشدد كان فريدا بالولايات المتحدة، حيث اقتصر الأعضاء الآخرون على تقديم اقتراحات بتعديلات طفيفة فى النص، ورأى معظمهم أن الإطار الذى تقدمنا به كان فى مجمله عادلا ومعقولا، وإن اعترض بعضهم على اقتصاره على القواعد التى تلتزمها الدول فى معاملة المستثمرين الأجانب دون أن يشمل أيضا القواعد التى يلتزمها المستثمرون الأجانب أنفسهم. وذلك بالرغم من إيضاحى فى الاجتماع أن الموضوع الأخير لم يطلب منا معالجته، كما أنه محل بحث فى الأمم المتحدة منذ زمن وليس من المفيد أن تعاد المحاولة فى البنك الدولى.

(من الطريف أن الاعتراض جاء أساسا من ممثلين لدول نامية فات عليهم أن الأمم المتحدة، حيث الأصوات متساوية، هى إطار أفضل، من وجهة نظر مصالح دولهم، لبحث هذا الموضوع!)

وقد تبين بعد ذلك من مباحثات ثنائية مع الولايات المتحدة أنهم كانوا يعترضون في الواقع على المحاولة فى مجملها (بالرغم من أنهم لم يعبروا عن هذا الاعتراض المبدئى حين تقدمت فرنسا باقتراحها فى «لجنة التنمية» فى العام السابق) ويرون فيها تهديدا لجهوداتهم المتواصلة للتوصل إلى معاهدات ثنائية هى في نظرهم أكثر فائدة، ليس فقط لأنها ملزمة ولكن أيضا لأنها تعطى للمستثمر الأمريكى معاملة أفضل من تلك التى نص عليها فى المشروع الذى تقدمنا به. ولم تُجد فى شىء حجتنا بأن المعاهدات سوف تعلو فى التطبيق على هذه التوصيات التى أعددناها، وأن من الطبيعى أن يكون هناك اختلاف فى المضمون بين نص تتفاوض حوله دولتان على أساس صياغة أمريكية، ونص يرجى أن ترتضيه كل دول العالم.

لم يكن بد من الاستمرار فى المحاولة، رغم الاعتراض الأمريكى القوى وما أعقبه من اعتراضات وصلتنا من المجلس الأمريكى لرجال الأعمال، ومجلس رجال الأعمال الاستشارى لمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية وبعد ذلك من غرفة التجارة الدولية. وقد لاحظنا تشابها عظيما بين تفاصيل هذه الاعتراضات ولم يكن ذلك غريبا(مع فارق مهم ، حيث حاولت هذه المراكز المهمة أن يكون الناتج محققا بأكبر درجة ممكنة لمصالح المستثمرين الذين تمثلهم ولم تحاول وأد المشروع كلية) . لم يكن بد من الاستمرار مع ذلك، لأن التكليف جاء من «لجنة التنمية» التى يتعين علينا الاستجابة لطلبها، ولأن الدول الأخرى لم تشارك فى هذه الاعتراضات القوية.

وهكذا فقد أعددنا مشروعا معدّلا فى ضوء الاجتماع المذكور لمجالس الإدارة ودعونا إلى اجتماع استشارى دولى عقد فى باريس فى أول يوليو ١٩٩٢ قام وزير الاقتصاد الفرنسى بافتتاحه وكان لى شرف رئاسته. وقد اشتركت فى هذا الاجتماع عشرون منظمة دولية حكومية وغير حكومية من بين المنظمات الثلاثين التى دعوناها والتى شملت منظمات عالمية (مثل الأمم المتحدة والأنكتاد والجات.. إلخ) ومنظمات إقليمية (مثل البنك الأفريقى للتنمية.. والبنك البين أمريكى للتنمية) ومنظمات دولية تمثل رجال الأعمال مثل غرفة التجارة الدولية ومجلس رجال الأعمال الاستشارى لمنظمة التعاون السابق ذكره، ومنظمات تمثل الدول الصناعية وأخرى تمثل الدول النامية ومنظمات تمثل رجال القانون الدولى مثل «معهد القانون الدولى» و«نقابة المحامين الدولية» إلخ. وكان من بين المدعوين أستاذنا الدكتور إسماعيل صبرى عبد الله بوصفه رئيسا لمنتدى العالم الثالث، لكنه للأسف لم يتمكن من

الحضور بسبب ارتباطات أخرى، كما كان من بين الحاضرين ممثلين لرئيس «مجموعة الأربعة والعشرين» وهى المجموعة التى تمثل الدول النامية فى إطار «لجنة التنمية».

وفى ضوء الاقتراحات التي تقدم بها المشاركون في اجتماع باريس، وتلك التى وصلتنا من جهات أخرى إبآن ذلك، قمنا مرة أخرى بإدخال تعديلات فى المشروع ثم قدمنا هذا المشروع المعدل بصورة رسمية للمناقشة فى اجتماع مشترك لأعضاء مجالس إدارة مؤسسات مجموعة البنك الدولى عقد فى واشنطن فى ٢٧ يوليو ١٩٩٢. وفى هذا الاجتماع أيضا تمسكت الولايات المتحدة باعتراضها القوى رغم أن كثيرا من التعديلات كانت فى الاتجاه الذى طالبت به، وتقدمت باقتراح بديل مؤداه أن يقتصر المشروع على عدد محدود من القواعد العامة جدا، دون الخوض فى أى تفاصيل، مع التأكيد على حقوق المستثمرين وعلى ضرورة فتح باب الاستثمار أمامهم دون قيود. غير أن الأعضاء الآخرين فى شبه إجماع نادر قاموا بتأييد المشروع الجديد وإن طلب بعضهم إدخال بعض التحسينات الطفيفة. ودعا ذلك رئيس المجلس إلى الإشادة في نهاية الاجتماع «بالتأييد القوى» للمشروع من جانب الأعضاء طالبا توزيعه على الوزراء أعضاء «لجنة التنمية» بعد إدخال أية تحسينات ترى مجموعة العمل فائدتها فى ضوء هذه المناقشة، وقد تم ذلك بالفعل بتاريخ ٧ أغسطس ١٩٩٢ حيث وزع «المشروع النهائي» للمناقشة فى اجتماع «لجنة التنمية» فى ٢٢ سبتمبر ١٩٩٢ قبيل انعقاد الاجتماع السنوى لمجلس المحافظين.

بعد ذلك قامت الولايات المتحدة بمحاولة أخيرة لإدخال تعديلات في هذا المشروع الثالث. وقد كان موقفى أن الأمر الآن فى يد «لجنة التنمية» وأن أى

اقتراح بالتعديل ينبغى أن يقدم إليها. وفى ضوء ذلك قامت الولايات المتحدة بتقليص مقترحاتها فى خمس مقترحات طفيفة (جاء بعضها تكرارا لنصوص قائمة فعلا) قام الأمين التنفيذى للجنة التنمية بتوزيعها على الأعضاء قبل أيام قليلة من اجتماع اللجنة، مع إضافة من جانبه بأنه مع قبول هذه الاقتراحات سوف يتيسر إصدار المشروع من «لجنة التنمية» دون اعتراض، وأنه بناء على ذلك فإن النص الذى سوف يعرض على اللجنة هو النص الشامل لهذه المقترحات.

وفى اجتماع «لجنة التنمية» رحب كل الوزراء الحاضرين بالقواعد الإرشادية، ما عدا الوزير الأمريكي الذى لم يذكر شيئا عنها فى كلمته ، وتضمنت كلمة الوزير الفرنسى شكرا غير معهود فى هذا المحفل للمجهودات التى قمت بها شخصيا فى إنجاز هذا العمل مما دعا رئيس اللجنة (وزير مالية تشيلى) إلى التعليق بأن اللجنة كلها توجه الشكر لى، وهو تقدير أعتز به وإن كان النص النهائى قد اختلف بعض الشىء عما كنت آمل فيه شخصيا، كما يظهر من مقارنته بمشروعى الأول. وهذا أمر طبيعى وقد سبقت لى تجربته فى الاتفاقيات التى اشتركت فى إعدادها، وكان آخرها الاتفاقية المنشئة للوكالة الدولية لضمان الاستثمار التى كان لى شرف كتابة مشروعها الأول كذلك.

ويشمل نص القواعد الإرشادية خمس مواد تمثل فى بعض نصوصها ما هو مقبول بصفة عامة كجزء من القانون الدولى المعاصر، وتمثل فى بعضها الآخر إضافات يقصد منها تطوير هذا القانون بما يستجيب للحاجة إلى توفير حماية أفضل للمستثمرين الأجانب، مع مراعاة مصالح الدول المضيفة لهم والتى من أجلها يفترض اهتمام البنك الدولى و«لجنة التنمية» بهذا

الموضـوع . كما تتضـمن هـذه المواد بعض النصـائح للدول النامـيـة من واقع التجربة وخاصة فيما يتعلق بأهمية المعاملة المتساوية للمستثمرين فى ظروف مماثلة بصرف النظر عن جنسيتـهم ، وتفـادى إعطاء المستـثـمـر الأجنبى إعفاءات ومزايا لا يتمتع بها المستمثر الوطنى في الظروف نفسها . وتتضمن نصـائح أخـرى للدول المتـقـدمـة وخاصـة فـيـمـا يتعلق بأهمـيـة تشـجيـع تدفق الاستـثمارات منها إلى الدول النامية طبق وسائل أشار إليـها النص بصـفة عامة.

وتتضمن المادة الأولى من القواعد الإرشادية تعريفا واسعا لنطاق تطبيقها مؤكدة صـفتها التكميلية وغير الإلزامية ، وشمـولها للاستثمارات القائمة والجديدة التى تلتزم التزاما كاملا بقوانين الدولة التى تعمل فيها وبمقتضيات مبدأ حسن النية.

وتعالج المادة الثانية مسألة قبول الاستثمارات الأجنبية أو السماح بالبدء فـيهـا فى الدولة المضيـفة. وتعكس هـذه المادة الموقف الليبـرالى الذى يسـود اتجاهات الدول فى الوقت الحاضر كما تطالب هذه الدول بتسهيل وتشجيع هذه الاستثمارات، وفي الوقت الذى تعترف فيه هذه المادة بحق كل دولة فى تنظيم قبول الاستثمارات في أراضيها ، فـإنها تبين خطورة الإسراف في القيود وتحبذ فتح باب الاستـثمار دون فحوص وتراخيص إلا فى المجالات المحدودة التى ترى الدولة لأسباب تتعلق بمصلحتها القومية أهمية إغلاقها أمام الأجانب.

كـمـا تقـول هذه المادة إن من الشـروط التى تضـعـهـا الدول لقـبـول الاستثمارات الأجنبية (مثل شرط حد أدنى للملكية الوطنية أو للتصدير .. إلخ)

مـا يأتى بعكس المقـصـود منهـا، وأن الأهم من ذلك أن تضع الدول القـواعـد الواضـحـة والإجراءات المبـسطة وتنشـرها على الجـمـيع ، وتتـرك الحكم على جدوى المشروعات وأربحيتها للمستثمرين أنفسهم وللسوق من بعدهم.

وبالرغم من الاتجاه التحررى لهذه المادة فقد كانت محل اعتراض شديد ممن رأوا أنها تقيد الاستثمار بأكثر مما ينبغى!

أمـا المادة الثـالثـة فتـعـالج المعاملة العامـة للاسـتـثمـار الأجنبى وبصـورة خاصـة مسألة تحويل الأرباح وإعادة رأس المال. وفيما يتعلق بالمعاملة العامة تؤكد المادة على مبدأ المعاملة الوطنية فى الظروف المشابهة مكملة إياه بمبدأ المعاملة المنصفة والعادلة. كما أنها تنص بصورة خاصة على أهمية حماية أشخاص المستثمرين وممتلكاتهم (بما فى ذلك « الملكية الفكرية » أى الحقوق المعنوية) وعدم التمييز بين المستثمرين الأجانب على أساس جنسياتهم، كما تؤكد أيضا على أهمية مرونة سوق العمل وحرية المستثمر فى اختيار من يتولى الإدارة العليا للمشروع ولو كان أجنبيا، وإن كانت المادة تتضمن نصا، كان أيضا محل اعتراض بعضهم، يؤكد حق الدولة فى أن تطلب من المستثمر الأجنبى أن يثبت بطريقة معقولة عدم قدرته على استخدام العاملين الذين يحتاج إليهم من الدولة نفسها قبل لجوئه إلى استخدام عاملين أجانب. أما فيما يتعلق بمسألة تحويل الأموال، وهى من أهم المسائل التى تهم المستثمرين الأجانب، فتقترح المادة إلى جانب حرية تحويل جزء معقول من مرتبات العاملين الأجانب، حرية تحويل الأرباح الصافية والمبالغ اللازمة لمواجهة الالتزامات التعاقدية للاستثمار إذا كانت مستحقة بعملة أجنبية وكذلك حصيلة بيع الاستثمار أو تصفيته، إلا أنه بالنسبة لهذه الحصيلة الأخيرة تسمح المادة للدول التى تواجه صعوبات فى النقد الأجنبى أن تلجأ بصورة استثنائية إلى

تحويلها على أقساط بحد أقصى مدته خمس سنوات وعلى أن يدفع البنك المركزى، إذا كان المبلغ بالعملة المحلية مودعا عنده، فائدة على هذا المبلغ طبق السعر السائد للعملة المحلية. وقد كان هذا النص أيضا محل اعتراض شديد من بعضهم الذين تمسكوا بضرورة التحويل الفورى للمبلغ بالكامل. وقد تضمنت المادة الثالثة أيضا نصا يطلب من كل دولة أن تتخذ الإجراءات المناسبة لمنع الفساد فى التعامل مع المستثمرين الأجانب ولتشجيع المساءلة والعلانية فى هذا التعامل، ونصا آخر يطالب الدول بألا تتنافس فيما بينها فى إعطاء الإعفاءات الضريبية وغيرها من الامتيازات لهم.

وتتضمن المادة الرابعة معالجة مفصلة للمسألة التى أثارت أكثر الخلافات فى الماضى، والتى كانت قد وصفتها المحكمة العليا فى الولايات المتحدة نفسها بأنها بين أكثر المسائل المختلف حولها فى القانون الدولي[(١)] ألا وهي مسألة تحديد التعويض الذى يستحقه المستثمر الأجنبي في حالة المصادرة أو التأميم أو عند فسخ العقد معه لأسباب سيادية. وتنص هذه المادة على المبدأ القائل بأن نزع الملكية من جانب الدولة يجب أن يكون طبق إجراءات قانونية سليمة، استهدافا بحسن نية لغرض عام، ودون تمييز ضد المستثمر بسبب جنسيته، ومقابل تعويض مناسب، ثم تعالج المادة تفصيلا ما تقصده بالتعويض «المناسب» . وبعد النص من حيث المبدأ على فكرة التعويض «الكافى والفعال والفورى» المنصوص عليها فى كثير من المعاهدات الثنائية، وإن لم يكن مسلما بها فى العرف الدولى، تورد المادة تفصيلات وقيودا على هذه الفكرة كانت من بين أسباب الاعتراض الشديد من جانب الولايات المتحدة

(١) قضية: Banco National de Cuba v. Sabbatino, 376 U.S. 398, 428 (1964)

وغيرها. لكن هذه التفصيلات تستند جميعا إلى الاتجاهات العامة التى أمكن استخلاصها من أحكام محاكم التحكيم الدولية وهى تمثل توازنا معقولا بين مصالح المستثمر ومصالح الدولة المضيفة له، وتفرق بين التأميم الفردى والتأميمات الجماعية فى إطار إصلاح شامل وثورى. كما تفرق فى تحديد التعويض بين حالة المشروع الجارى ذى الأربحية الثابتة، وحالة المشروع الذى لا يحقق ربحا، وحالة الأصول التى لا ينظر إليها كمشروع، وتتكلم بتفصيل لا مثيل له فى المعاهدات الثنائية أو فى التشريعات الوطنية عن الحالات التى يمكن فيها تحديد التعويض على أساس «قيمة التدفق النقدى المخفض» Discounted Cash Flow أو على أساس «قيمة التصفية» أو «قيمة الإحلال» أو «القيمة الدفترية» مع النص على تعريف لكل هذه المصطلحات . وقد قصد من هذه التفاصيل أن تكون الدول على بينّة بما ينتظر أن تحكم به محاكم التحكيم الدولية إذا انتهى الأمر إليها، حتى تستطيع الدول تفادى المنازعات من البداية بتحديد التعويض المناسب. وقد رحب كثير من المستثمرين الذين استشرناهم بهذه التفاصيل وإن اعترضت عليها بدايةً الولايات المتحدة، كما ذكرنا.

وأخيرا فإن المادة الخامسة والأخيرة تتكلم عن تسوية المنازعات بين المستثمر والدولة المضيفة لاستثماره بأسلوب تقريرى يوضح السبل الممكنة لهذه التسوية، ويؤكد أن المفاوضات هى الطريق الأولى بالاتباع وأنه عند فشلها ينبغى احترام اختصاص المحاكم الوطنية إلا إذا قبلت الدولة اللجوء إلى التحكيم أو التوفيق، ثم توصى المادة الدول التي تقبل التحكيم باللجوء إلى المركز الدولى لتسوية منازعات الاستثمار لما يتمتع به من تخصص

وحيدة دولية.

(و يراعى أن هذا المركز هو أحد مؤسسات مجموعة البنك الدولى كما أننى أتولى منذ عام ١٩٨٣ منصب الأمين العام له، وهو منصب منتخب ، إلى جانب عملى فى البنك الدولى نفسه).

وفيما يلي ترجمة عربية من إعدادى لنص القواعد الإرشادية كما صدرت، وهو نص قصد فى صياغته البساطة والوضوح مما قد يغنى عن أى شرح إضافى. ويبقى فقط أن أذكر أن قانون الاستثمار فى مصر (رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩) لا يتعارض عموما مع هذه القواعد، وإن كان هذا القانون أكثر تشددا فى بعض المسائل (كاشتراطه فى الأصل الموافقة المسبقة على كل طلبات الاستثمار) وأكثر تسامحا فى بعضها الآخر (كنصه على كثير من الإعفاءات الضريبية وعلى عدم جواز التأميم أصلا) كما أن اللائحة التنفيذية لهذا القانون تتميز بكثير من التعقيدات. وما زال بعض المستثمرين يشكون من إجراءات قبول الاستثمارات الجديدة رغم التيسيرات المستحدثة . وقد يحسن التخلص من كثير من الإعفاءات الضريبية في المستقبل (دون أثر رجعى طبعا) وذلك مع التحسن المستمر فى المناخ العام للاستثمار في مصر ومع إصلاح النظام الضريبى فيها، ولا سيما إذا تم الاتفاق مع الدول المجاورة على سياسة مماثلة بشأن تخفيض الإعفاءات والاتفاق مع عدد أكبر من دول المستثمرين على منع ازدواج الضرائب.

ولا يغيب عنا أن النجاح فى زيادة الاستثمار، ومعظمه على أية حال استثمار وطنى، يتوقف فى النهاية على زيادة الادخار المحلى عن طريق الحد من الاستهلاك العام وتشجيع الادخار الخاص، كما يتوقف على تحسين بيئة

الاستثمار نفسها وتخليصها من القيود غير المبررة ومن التسيب والفساد.

ونأمل أن تستمر خطوات الإصلاح الاقتصادى فى مصر وأن تواكبها محاولات جادة للإصلاح الإدارى والتشريعى والقضائى، حتى يشيع جو من الثقة العامة وتتمكن مصر، مع استقرار أوضاعها السياسية، من تحقيق الانطلاقة المنشودة فى مجال الاستثمار، وهو مفتاح التنمية والأمل الحقيقى فى مستقبل أفضل.

والسلام عليكم

ملحق : ترجمة عربية لنص القواعد الإرشادية المذكورة .

نص

القواعد الإرشادية لمعاملة الاستثمارات الأجنبية المباشرة

لجنة التنمية

اعترافا منها:

بأن تدفقا أكبر للاستثمارات الأجنبية الخاصة يجلب فوائد مهمة للاقتصاد العالمي ولاقتصاديات الدول النامية بالذات، فيما يتعلق بتحسين كفاءة هذه الدول في المدى الطويل عن طريق المنافسة الأوسع ، وتحويل رأس المال والتكنولوجيا والمهارات الإدارية، وتحسين الوصول إلى الأسواق، وعن طريق التوسع في التجارة الدولية؛ وبأن تشجيع الاستثمار الخاص الأجنبي هو هدف مشترك للبنك الدولي للإنشاء والتعمير وشركة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار؛

وبأن هذه المؤسسات قد تابعت هذا الهدف المشترك عن طريق عملياتها وخدماتها الاستشارية وبحوثها؛ وبأنه بناء على طلب لجنة التنمية وبتكليف من رئيس هذه المؤسسات قامت مجموعة عمل تتكون من المستشارين العامين لكل منها، بعد مراجعة الأدوات والكتابات القانونية القائمة وكذلك أفضل التجارب المتوفرة كما تعرفت عليها هذه المؤسسات ، بتحضير مجموعة قواعد إرشادية تمثل إطارا عاما مرغوبا فيه يحتوي على مبادئ أساسية يقصد منها تشجيع الاستثمار الأجنبي الخاص لصالح الدول الأعضاء جميعا؛

وبأن هذه القواعد ، التى تم إعدادها بعد مشاورات واسعة داخل وخارج هذه المؤسسات، تكوّن خطوة أخرى في عملية التطور التى تستهدف فيها عدة جهود دولية إقامة مناخ مشجع للاستثمار ومتحرر من المخاطر غير التجارية فى الدول كلها من أجل تقوية ثقة المستثمرين الدوليين ؛

وبأن هذه القواعد ليست نموذجا نهائيا وإنما خطوة مهمة فى تطوير معايير دولية مقبولة بصفة عامة تكمّل معاهدات الاستثمار الثنائية ولا تحل محلها؛

فإن لجنة التنمية بناء على ذلك تلفت انتباه الدول الأعضاء إلى القواعد الإرشادية التالية، كمعايير مفيدة فى السماح بالاستثمارات الأجنبية الخاصة وفى معاملتها فى أقاليمها، دون الإخلال بالقواعد الملزمة للقانون الدولى فى هذه المرحلة من تطوره.

المادة : ١- نطاق التطبيق

١- يمكن تطبيق هذه القواعد الإرشادية من جانب أعضاء مجموعة البنك الدولى بشأن الاستثمارات الخاصة الأجنبية فى أقاليم كل منها، كقواعد مكملة للمعاهدات الثنائية والجماعية والأدوات الدولية الأخري، ما دامت هذه القواعد الإرشادية لا تتعارض مع هذه المعاهدات والأدوات، وكذلك كمصدر يمكن أن تأخذ عنه التشريعات الوطنية في معاملة الاستثمارات الأجنبية الخاصة. وما لم يدل إطار النص على غير ذلك، تشمل الإشارة «للدولة» فى هذه القواعد الدولة وأى وحدة من حداتها وأى وكالة أو جهة تتصرف نيابة عنها، كما تشمل الإشارة إلى «المواطن» أو «الوطنى» أى شخص طبيعى أو اعتباري يتمتع بجنسية الدولة.

٢- تسرى هذه القواعد على الاستثمارات القائمة والجديدة التى يتم إنشاؤها وتشغيلها فى جميع الأوقات بنية حسنة كاستثمارات أجنبية خاصة تراعى مراعاة كاملة قوانين ولوائح الدولة المضيفة.

٣- تستند هذه القواعد الإرشادية إلى افتراض عام مؤداه أن المساواة فى المعاملة بين المستثمرين فى الظروف المتشابهة والمنافسة الحرة بينهم هما شرطان ضروريان فى مناخ استثمار إيجابى. وعلى ذلك فإن هذه القواعد لا تقترح بحال أن يتلقى المستثمرون الأجانب معاملة تمييزية لا يحصل عليها المستثمرون الوطنيون فى الظروف المشابهة.

المادة: ٢- السماح بالاستثمارات

١- ستقوم كل دولة بتشجيع مواطنى الدول الأخرى على استثمار رأس المال والتكنولوجيا والمهارات الإدارية فى إقليمها، ولهذا الغرض ينتظر من كل دولة أن تقبل هذه الاستثمارات وفق النصوص التالية.

٢- تحقيقا للمبدأ السابق، تقوم كل دولة بما يلى :

(أ) تسهيل قبول وإنشاء الاستثمارات من جانب مواطنى الدول الأخرى.

(ب) تتفادى فى سماحها بهذه الاستثمارات التنظيمات الإجرائية التى تتضمن أعباء غير مبررة أو تتسم بالتعقيد وبالشروط غير الضرورية.

٣- تحتفظ كل دولة بحقها في وضع التنظيمات التي تحكم قبول الاستثمارات الأجنبية الخاصة. وسوف تراعى الدول فى صياغتها وتطبيقها لهذه التنظيمات أن التجربة تبين أن بعض اشتراطات الأداء التى توضع كشروط لقبول الاستثمارات كثيرا ما تحقق عكس المقصود منها، وأن فتح الباب أمام هذه الاستثمارات، مع إمكانية وضع قائمة محدودة بالاستثمارات

الممنوعة أو التي تحتاج إلى فحص مسبق أو ترخيص، هو الأسلوب الأجدى. فإن من شأن اشتراطات الأداء هذه أن تثبّط همة المستثمرين فى البدء فى الاستثمار في الدولة المعنية أو تشجع التهرب والفساد. وإذا أخذت الدولة بأسلوب القائمة المحدودة، فإن الاستثمارات غير الوارد ذكرها في هذه القائمة، والتى تبدأ دون حاجة إلى موافقة مسبقة، تظل خاضعة للقوانين واللوائح المطبقة على الاستثمارات فى الدولة المعنية.

٤- دون الإخلال بالأسلوب العام للسماح الحر الموصى به في البند ٣ أعلاه، يجوز للدولة كاستثناء، أن ترفض قبول استثمار مقترح إذا كان:

(أ) من وجهة نظر الدولة الممحصة، لا يتفق مع متطلبات الأمن القومى المعرفة بوضوح .

أو (ب) ينتمى لقطاعات يحتفظ بها قانون الدولة لمواطنيها بالنظر لأهداف التنمية الاقتصادية فيها أو للمتطلبات الضرورية لمصلحتها القومية.

٥ - تطبق القيود الواردة على الاستثمارات الوطنية لأسباب النظام العام والصحة العامة وحماية البيئة بصورة متساوية على الاستثمارات الأجنبية.

٦ - تشجع الدولة على أن تنشر، في شكل كتاب أو بوسيلة أخرى يتيسر حصول الدول الأخرى والمستثمرين عليها، معلومات كافية يتم تحديثها بصورة منتظمة حول التشريعات واللوائح والإجراءات المتعلقة بالاستثمارات الأجنبية والمعلومات الأخرى المتعلقة بسياسات الاستثمار فى الدولة بما فى ذلك بيان بأنواع الاستثمارات التى تعتبرها خاضعة للبندين ٤ و ٥ من هذه المادة .

المادة: ٣- المعاملة

١- من أجل تشجيع التعاون الاقتصادى الدولى عن طريق الاستثمارات الأجنبية الخاصة، فإن إنشاء وتشغيل وإدارة وممارسة الحقوق بشأن هذه

الاستثمارات والتحكم فيها، وكذلك الأنشطة المرتبطة بها والضرورية لها أو الناجمة عنها، ستكون جميعا وفق المعايير التالية، التى يقصد تطبيقها على الدول جميعا في الوقت نفسه، دون إخلال بنصوص الأدوات الدولية السارية والقواعد المستقرة بقوة فى القانون العرفى الدولى.

٢- سوف تطبق كل دولة على استثمارات مواطنى الدول الأخرى فى إقليمها معاملة منصفة وعادلة طبقا للمعايير الموصى بها في هذه القواعد الإرشادية.

٣- (أ) بالنسبة لحماية وأمن أشخاصهم وحقوق ملكيتهم ومصالحهم، ولمنحهم التراخيص وأذون الاستيراد والتصدير والحق فى استخدام العاملين، والتصاريح اللازمة للعاملين الأجانب لديهم لدخول إقليم الدولة للإقامة فيه، وكذلك بالنسبة للمسائل القانونية الأخرى التى تتعلق بمعاملة الاستثمارات الأجنبية المذكورة فى البند ١ أعلاه، ستكون معاملة المستثمرين الأجانب بالميزات نفسها التى تمنحها الدولة للمستثمرين الوطنيين في الظروف المشابهة، مع مراعاة مقتضيات المعاملة المنصفة والعادلة السابق ذكرها. وفى جميع الأحوال سوف تحظى حقوق المستثمر بشأن ملكية أمواله والتحكم فيها والانتفاع بفوائدها الجوهرية، بما فى ذلك الملكية الفكرية (الحقوق المعنوية) بحماية وأمن كاملين.

(ب) فيما يتعلق بالمسائل الأخرى التى لا علاقة لها بالمستثمرين الوطنيين، فإن معاملة المستثمرين الأجانب طبقا لقوانين الدولة ولوائحها لن تميز بينهم على أساس جنسياتهم.

٤- ليس فى هذه المادة ما يعطى لمواطنى الدول الأخرى تلقائيا الحق فى المعاملة الأفضل التى تعطيها الدولة لمواطنى دول معينة طبقا لنظام اتحاد جمركى أو اتفاقية تجارة حرة.

٥ - دون تقييد عمومية القواعد السابقة، ستقوم كل دولة بالآتى:

(أ) إصدار التصاريح والأذون دون تأخير بشأن ما هو ضرورى للتشغيل المستمر للاستثمارات المسموح بها.

(ب) السماح، إلى الحد الضرورى للتشغيل الكفء للاستثمار، باستخدام العاملين الأجانب.

وبينما يمكن للدولة أن تطلب من المستثمر الأجنبى أن يثبت بطريقة معقولة عدم قدرته على استخدام العاملين المطلوبين محليا قبل لجوئه إلى استخدام عاملين أجانب ، فإن من المعترف به أن مرونة سوق العمل في هذا المجال وغيره تعتبر عنصرا مهما في مناخ الاستثمار الناجح. وتمثل حرية المستثمر في استخدام القائمين بالإدارة العليا في مشروعه بصرف النظر عن جنسياتهم أهمية خاصة في هذا الشأن.

٦- أولاً: ستقوم كل دولة بما يلى فى شأن الاستثمارات الخاصة فى إقليمها لمواطنى الدول الأخرى :

(أ) السماح بحرية التحويل الدورى لجزء معقول من مرتبات وأجور العاملين الأجانب وكذلك السماح بالتحويل الفورى لكل المدخرات الناجمة عن هذه المرتبات والأجور عند تصفية الاستثمار أو عند إنهاء الاستخدام قبل ذلك.

(ب) السماح بحرية تحويل صافى الدخل الذى يحققه الاستثمار.

(جـ) السماح بتحويل المبالغ اللازمة لسداد المديونية التعاقدية عند استحقاقها وكذلك أية التزامات تعاقدية أخرى يلتزم بها المستثمر فى شأن استثماره .

(د) عند تصفية الاستثمار أو بيعه (سواء بالنسبة للاستثمار ككل أو بالنسبة لجزء منه) بإعادة تحويل العائد الصافى لهذه التصفية أو البيع، وأية مبالغ تكتسب عليها، دون أى تأخير. إلا أنه فى الأحوال الاستثنائية التى تواجه فيها الدولة صعوبات فى توفير النقد الأجنبى يجوز استثناء أن يتم تحويل هذه المبالغ على أقساط خلال مدة تكون قصيرة بقدر الإمكان ولا تجاوز فى أية حال خمس سنوات من تاريخ التصفية أو البيع مع استحقاق الفوائد المنصوص عليها فى البند ٦ (٣) من هذه المادة.

(هـ) السماح بتحويل أية مبالغ أخرى يستحقها المستثمر مثل تلك التى يستحقها فى الأحوال لبينة فى المادتين ٤ و ٥ أدناه.

ثانياً: سوف يتم التحويل المنصوص عليه فى البند ٦ (١) من هذه المادة:

(أ) بالعملة التى لستحضرها المستثمر إن ظلت قابلة للتحويل، أو بعملة أخرى يعتبرها صندوق النقد الدولى «عملة حرة الاستعمال » أو بأية عملة أخرى يقبلها المستثمر.

(ب) طبقا لسعر التحويل السائد فى السوق فى وقت التحويل.

ثالثاً: فى حالات التحويل طبقا للبند ٦ (١) من هذه المادة، ودون إخلال بالبندين ٧، ٨ من المادة٤ فى الحالات التى يسريان فيها، يخضع أى تأخير في إجراء التحويل من جانب البنك المركزى (أو أى هيئة عامة) للدولة المضيفة للاستثمار للفائدة بالسعر العادى الذى يسرى على العملة الوطنية المعنية وذلك

عن المدة بين تاريخ تسليم المبلغ بالعملة المحلية إلى البنك المركزى (أو الهيئة العامة الأخــرى) لتــحويله والتاريخ الذى يتم فيه التحويل فعلا.

رابعــاً: سـوف تسـرى النصـوص الواردة فى هذه المادة بشـأن تحـويل رأس المال على تحويل أية تعويضات عن الخسائر الناجمة عن حرب أو نزاع مسلح أو ثورة أو عصيان وذلك إلى الحد الذى يكون فيه التعويض مسـتحقا للمستثمر طبقا للقانون المعمول به.

٧- سـوف تقوم كل دولة بالسـماح بل وبتشـجيع إعادة الاسـتـثـمـار فى إقليمـهـا للأرباح التى تحـقـقـها الاسـتـثـمـارات القائمـة ولحـصـيلة بيع هذه الاستثمارات أو حصيلة تصفيتها.

٨- سـوف تتـخـذ كل دولة الإجراءات المناسبة لمنع ممارسـات الفسـاد فى الأعمـال والتـحكم في هـذه الممارسـات وكذلك لتشجيع المسـاءلة والعلانية فى التـعامل مـع المستـثـمرين الأجـانب، وسـوف تتـعـاون مع الدول الأخـرى لتطوير إجراءات وأجهزة دولية لتحقيق ذلك.

٩- ليس فى هذه المادة مـا يعني أن على الدولة أن تعطى المسـتـثـمـرين الأجانب إعفـاءات ضـريبيـة أو حوافز مـالية أخرى. إذا كانت الدولة ترى أن مثل هذه الحوافز لها مبرراتها، فقد تمنح بقدر الإمكان بصـورة تلقائية على أن تكون مـرتبطة مـبـاشـرة بالنشـاط المرغوب فى تشجيـعـه وتعطى على قدم المسـاواة للمسـتـثـمرين الوطنيين في ظروف ممـاثلة. لا يوصى بالتنافس بين الدول فى تقديم هذه الحوافز، وخاصة الإعفاءات الضريبية، ذلك أن الضرائب ذات المعدلات المعـقـولة والمسـتـقـرة تقدم حـافـزا أفضل من الإعـفـاءات التى يعقبها معدلات غير مستقرة أو مبالغ فيها.

١٠- لن تقوم الدول المتقدمة وتلك التي يتوافر لديها فوائض مالية بإعاقة تدفق الاستثمارات من أقاليمها إلى الدول النامية، وتشجع تلك الدول على أن تتخذ إجراءات لتيسير هذا التدفق، بما في ذلك الاتفاقات الضرائبية، وضمان الاستثمارات ، والمساعدات الفنية، وتقديم المعلومات. وتعتبر الحوافز المالية (الضرائبية) بصورة خاصة التي تقدمها بعض حكومات المستثمرين لحثهم على الاستثمار في الدول النامية عنصرا يمكن أن يكون له دور فعال في تشجيع هذه الاستثمارات.

المادة : ٤- نزع الملكية والتعديل الانفرادى للعقود أو فسخها

١- لا يجوز لدولة أن تنزع ملكية ، أو تحصل بشكل انفرادى آخر على ملكية ، مستثمر أجنبى بصورة كلية أو جزئية فى إقليمها، أو أن تتخذ إجراءات لها نتائج مماثلة، إلا حيث يتم ذلك طبقا لإجراءات قانونية سليمة، واستهدافا بحسن نية لغرض عام، وبدون تمييز على أساس الجنسية، ومقابل تعويض مناسب.

٢- سوف يعتبر التعويض عن استثمار معين تحصل عليه الدولة «مناسبا» إذا كان كافيا وفعالا وفوريا طبق التفاصيل الواردة أدناه.

٣- سوف يعتبر التعويض «كافيا» إذا كان مبنيا على القيمة السوقية العادلة للأموال التى تحصل عليها الدولة محددة فى الوقت السابق مباشرة على الحصول على هذه الأموال أو في الوقت السابق مباشرة على إعلان القرار بحصول الدولة عليها.

٤- سوف يكون تحديد «القيمة السوقية العادلة» مقبولا إذا تم طبقا لطريقة متفق عليها بين الدولة والمستثمر الأجنبى (الطرفين) أو عن طريق محكمة أو جهة أخرى يحددها الطرفان.

٥- فى غيبة تحديد متفق عليه بين الطرفين أو طبقا لطريقة يحددها الطرفان، تعتبر «القيمة السوقية العادلة» مقبولة إذا تم تحديدها من جانب الدولة طبقا لمعايير معقولة تتعلق بقيمة الاستثمار فى السوق، أى المبلغ الذى يرتضى مشترٍ راغب فى الشراء أن يدفعه فى الظروف العادية إلى بائع راغب في البيع بعد أخذ طبيعة الاستثمار في الاعتبار وكذلك الظروف التى سيعمل الاستثمار فيها فى المستقبل، وخصائص الاستثمار المبين بما فيها الفترة التى استمرت فيها عملياته، ونسبة الأصول المادية فى مجموع الاستثمار ، والعناصر الأخرى ذات الصلة بالظروف الخاصة بكل حالة.

٦- دون افتراض صحة أى معيار واحد لتحديد ما إذا كان التعويض عادلا، وكمثال على التحديد المعقول من جانب الدولة للقيمة السوقية للاستثمار طبق البند ٥ أعلاه، سوف يعتبر هذا التحديد معقولا إذا تم بإحدى الطرق الآتية:

(أ) بالنسبة لمشروع جارى هناك سجل ثابت لأربحيته، طبقا لقيمة التدفق النقدي المخفض

(ب) بالنسبة لمشروع لا يعتبر مشروعا جاريا ولا يحقق أرباحا ثابتة، طبقا لقيمة التصفية.

(جـ) بالنسبة للأصول الأخرى، طبقا لقيمة الإحلال، أو للقيمة الدفترية إذا كان قد تم تحديدها فى تاريخ حصول الدولة على هذه الأصول وتعتبر تبعا لذلك دليلا معقولا على قيمة الإحلال.

ولأغراض هذا النص يؤخذ بالتعريفات التالية:

- «المشروع الجارى» يعنى المشروع المكون من أصول تدر دخلا والذي استمرت عملياته فترة كافية من الزمن من شأنها توفر البيانات اللازمة لاحتساب الدخل فى المستقبل، والذى كان يتوقع بدرجة معقولة من اليقين أن يستمر فى تحقيق ربح مشروع خلال حياته الاقتصادية فى الظروف العامة اللاحقة لحصول الدولة على المشروع.

- «التدفق النقدى المخفض» يعنى الحصيلة النقدية التى تتوقع بطريقة واقعية من المشروع فى كل سنة مستقبلة فى حياته الاقتصادية على أساس معقول، مخصوما منها النفقات النقدية المتوقعة فى هذه السنة، بعد خصم هذه القيمة عن كل سنة بمعدل يعكس القيمة الوقتية للنقود، والتضخم المتوقع، والمخاطر المرتبطة بتحقيق هذه الحصيلة النقدية فى ظروف واقعية. ويمكن قياس معدل الخصم هذا بفحص معدل العائد المتوافر في السوق نفسها على الاستثمارات البديلة ذات المخاطر المشابهة طبقا لقيمتها الحالية.

- «قيمة التصفية» تعنى المبالغ التى يمكن تحقيقها ببيع أصول مفردة يتكون المشروع من مجموعها أو ببيع كل أصول المشروع، وذلك فى ظروف التصفيةلمشترٍ راغب فى الشراء، مخصوما منها أية التزامات ينبغى على المشروع تحملها.

- «قيمة الإحلال» تعنى المبلغ النقدى اللازم لاستبدال الأصول الفردية للمشرع بحالتها الراهنة من تاريخ حصول الدولة عليها.

- القيمة الدفترية» تعنى الفرق بين أصول المشروع وخصومه كما هي مسجلة في بياناته المالية أو القيمة المذكورة للأصول المادية التى حصلت عليها

الدولة كما وردت في الميزانية العمومية للمشروع والتي تمثل تكاليف الحصول عليها بعد خصم الاستهلاك المتراكم طبقا للمبادئ المحاسبية المتعارف عليها.

٧- سوف يعتبر التعويض «فعالا» إذا تم دفعه بالعملة التي استحضرها المستثمر إذا ظلت قابلة للتحويل، أو بعملة أخرى يعتبرها صندوق النقد الدولي «عملة حرة الاستعمال» أو بأية عملة أخرى يقبلها المستثمر.

٨- سوف يعتبر التحويل «فوريا» في الظروف العادية إذا تم دفعه دون تأخير. وفي الحالات التي تواجه فيها الدولة ظروفا استثنائية، كما يستفاد من ترتيب تستفيد الدولة بمقتضاه من استخدام موارد صندوق النقد الدولي أو في ظروف موضوعية مشابهة ، لصعوبات ثابتة في توافر النقد الأجنبي، يمكن أن يدفع التعويض المحدد طبق البند ٧ أعلاه على أقساط خلال مدة تكون قصيرة بقدر الإمكان ولا تجاوز في أية حال خمس سنوات من تاريخ حصول الدولة على الأموال بشرط تطبيق فائدة معقولة تتحدد على أساس السوق على المبالغ المتأخر دفعها وبالعملة نفسها.

٩- في حالة التأميمات الشاملة والتي لا تتصف بالتمييز التي تتم في ظروف إصلاحات اجتماعية واسعة المدى في أحوال استثنائية كالثورة والحرب وما إلى ذلك، يمكن أن يتحدد التعويض بالمفاوضات بين الدولة المضيفة للاستثمار ودولة المستثمرين، وعند فشلها عن طريق التحكيم الدولي.

١٠- سوف يطبق نص البند ١ من هذه المادة في الحالات التي تقوم فيها الدولة بصورة انفرادية بفسخ أو تعديل عقد مع مستثمر أجنبي أو بإنكار التزامها بطريقة أخرى معه إذا تم ذلك لأسباب غير تجارية أي في الحالات التي تتصرف فيها الدولة بطريقة سيادية وليس كطرف متعاقد (عادي).

ويتحدد التعويض المستحق في هذه الأحوال في ضوء نصوص البنود من ٢ إلى ٩ من هذه المادة. ومن ناحية أخرى، تتحدد المسئولية عن إنكار العقود لأسباب تجارية، أي في الأحوال التي تتصرف فيها الدولة كطرف متعاقد (عادى) طبقا للقانون السارى على العقد.

المادة : ٥- تسوية المنازعات

١- سوف تتم تسوية المنازعات عادة بين المستثمر الأجنبي الخاص والدولة المضيفة بالتفاوض بينهما وإذا لم يتم ذلك فعن طريق المحاكم الوطنية أو وسائل أخرى متفق عليها بما ذلك التوفيق والتحكيم المستقل الملزم.

٢- يشمل التحكيم المستقل لأغراض هذه المادة أى تحكيم، سواء كان في حالة قائمة بذاتها أو تحكيما مؤسسيا، يتفق عليه كتابة بين الدولة والمستثمر أو بين الدولة ودولة المستثمر وتكون فيه أغلبية المحكمين من غير جنسية أحد طرفي النزاع.

٣- في حالة الاتفاق على التحكيم الملزم، تشجع كل دولة على قبول تسوية المنازعات عن طريق التحكيم طبقا للاتفاقية المنشئة للمركز الدولى لتسوية منازعات الاستثمار إذا كانت الدولة طرفا في هذه الاتفاقية، أو طبقا «للتسهيلات الإضافية» لهذا المركز إذا لم تكن الدولة طرفا في تلك الاتفاقية.



كيف نشجع الاستثمار

الخاص فى الدول العربية *

رغم أهمية تراكم المدخرات المحلية لزيادة الاستثمار فى دولة ما، فقد لا يؤدى توافر المدخرات إلى ازدهار الاستثمار فيها، بل إن كثيرا من المدخرات فى الدول النامية قد اتجه فى السنوات الأخيرة إلى خارج دولها فيما يعرف بظاهرة هروب رءوس الأموال. كما أن الدول التى تتمتع الآن بأعلى معدلات الاستثمار (دول جنوب شرقى آسيا) لم يكن لديها فى الأصل فوائض مالية تذكر، إنما أتتها الأموال من الخارج.

ما هى إذن العوامل التى تؤثر بصورة واضحة فى احتمالات زيادة الاستثمارات الخاصة، وطنية كانت أم أجنبية؟

يبدو لى أن العوامل الرئيسية تشمل ما يلى:

١- درجة الاستقرار السياسى فى الدولة.

٢- مدى سلامة السياسات الاقتصادية والمالية المتبعة فيها.

٣- مدى توافر الأجهزة المالية القادرة على تجميع الأموال ثم توظيفها بطرق سليمة، والأجهزة الفنية التى تساعدها .

٤- الإطار القانونى والتنظيمى وما يتميز به من مرونة أو تعقيد.

٥- درجة الفساد أو الكفاءة فى الأجهزة الإدارية المنوط بها الموافقة والإشراف.

* مذكرة موجزة قدمها المؤلف إلى الأمين العام المساعد للشئون الاقتصادية بجامعة الدول العربية فى ٢٥ يونية ١٩٩٠ .

٦- مدى توافر البنية الأساسية، سواء بمعناها المادى أو البشرى ، ومدى قدرة المستثمرين على توفير العناصر الغير متاحة محليا .

٧- النظرة العامة نحو المستثمرين وما إذا كانت إيجابية أم سلبية، وانعكاسات هذه النظرة على سياسات الحكومة.

وواضح أننى لم أذكر بين العوامل السابقة مسألة الإعفاءات الضريبية وغير ذلك من الحوافز المالية التى تمنحها الدولة للمستثمرين، فمن غير الثابت أن لهذه المسألة تأثيرا مهما في قرارات الاستثمار، بل إن الثابت أنها كثيرا ما تمثل تضحية لا مبرر لها من جانب الحكومة لها آثار سلبية على الاقتصاد ككل. والأهم، من ناحية الضرائب، أن تكون معدلاتها معقولة وغير مبالغ فيها بالنسبة للجميع.

وحتى نتفهم أهمية العوامل السابق ذكرها علينا أن نتذكر أن «قرار الاستثمار» يتخذه فى النهاية فرد أو مجموعة أفراد (يمثلون المساهمين في شركة) بعد دراسة احتمالات العائد المالى للمشروع واحتمالات المخاطر التجارية وغير التجارية له، وذلك فى ضوء المقارنة بالفرص البديلة فى أماكن أخرى. وإذا كانت الأموال العربية، سواء فى دول الفائض أو في غيرها، تتجه إلى الاستثمار فى الخارج، فليس معنى هذا أن فرص الاستثمار الناجح في الدول العربية نفسها غير متوافرة، بل إن معناه أن الفرص البديلة هى فرص أفضل فى تقدير المستثمرين (ولو كان عائدها المالى أدنى) بسبب تصورهم لواقع الحال بالنسبة للعوامل السبعة السابق ذكرها . من المهم إذن أن نتفهم الأبعاد الحقيقية لما يسمى بمناخ الاستثمار الناجح وأن نعمل على تحقيقها .

وتبسيطا للشرح فسوف أوجز هذه الأبعاد فى ثلاثة جوانب أساسية:

١- الجانب الاقتصادى والمالى ويشمل بمعناه الواسع أربعة أبعاد مهمة:

أ - الوضع الاقتصادى العام أو ما يسمى «الإطار الماكرو اقتصادى» بما في ذلك مدى العجز في ميزان المعاملات الجارية وفى الميزانية العامة وأثره على سعر العملة وسعر الفائدة ومعدل التضخم، وبصورة خاصة تأثير السياسات المتبعة على توقعات سعر العملة المحلية فى المستقبل.

ب - الأوضاع الاقتصادية الجزئية (أو الماكرو اقتصادية) وما إذا كانت تشجع أو تعرقل حركة عناصر الإنتاج واحتمالات المنافسة بما فى ذلك بصورة خاصة نظام الأسعار والأجور ومدى التدخل الحكومى فيهما، ومدى قدرة وكفاءة ونزاهة الأجهزة الحكومية المسئولة عن إدارة الاقتصاد وتلك التى يتعامل معها المستثمرون.

جـ - حالة القطاع المالى بما فى ذلك مدى توافر سوق مالى قوى يمكن المستثمر من توفير تمويل إضافى (عن طريق إصدار سندات أو أسهم جديدة) ومن بيع الأسهم فيما يسمى بالسوق الثانوى، أى مدى مرونة التمويل والقدرة على تحويل ملكية الاستثمار إن لزم الأمر، وكذلك أوضاع الجهاز المصرفى والشركات القائمة على تجميع المدخرات واستثمارها. ويلاحظ هنا أنه لم تنشأ حتى الآن مؤسسات مالية قوية تقوم بتجميع المدخرات بالعملة الأجنبية للمواطنين وغيرهم بهدف استثمارها في السوق المالى لهذه الدولة في استثمارات مباشرة فيها (الصناديق القطرية) رغم نجاح محاولات لهذا الغرض فى مناطق أخرى.

هذا مع العلم بأن توافر الأوراق المالية فى سوق مالى منظم بما يسمح للمدخرين بتوجيه مدخراتهم بشكل غير مباشر إلى أوجه الاستثمار الحقيقية

هو وسيلة عملية مهمة لزيادة الاستثمار لأنه لا يجوز الافتراض أن كل مدخر لديه الرغبة أو القدرة علي الاستثمار المباشر.

د- حالة البنية الأساسية وبصورة خاصة مدى توافر المتطلبات الضرورية للاستثمار الناجح، وإذا كانت غير متوافرة في حالة الخدمات، مدى سهولة الحصول عليها من الخارج.. ولا يقتصر ذلك على متطلبات البنية الأساسية بمعناها المادى المعروف (الكهرباء والمياه والطرق والمواني ووسائل الاتصال... إلخ) بل يشمل أيضا الخدمات الاستشارية والمحاسبية ذات المستوى، والعناصر القادرة على إدارة المشروعات وعلى تشغيلها.

٢- الجانب القانونى والتنظيمي، وهذا جانب مهم للغاية يتجاهل المسئولون أهميته عادة. وليس المقصود هنا مجرد إصدار قانون لتشجيع الاستثمار بل المطلوب أن يكون النظام القانونى كله نظاما مشجعا، ليس فقط فيما يتضمنه من قوانين وقرارات وإنما أيضا فى الطريقة التى يتم بها تطبيقها، وفى درجة الكفاءة (أو التأخير والتعقيد) فى التنفيذ وفي حل المنازعات إذا نشبت بين المستثمر والجهات الحكومية. فلا شك فى أن من أكثر الأشياء التى تقعد المستثمرين الجادين عن التفكير في دولة معينة عدم توافر حماية كافية (فى القانون أو الواقع) لحقوق الملكية والعقود، والإسراف فى التعقيدات الإدارية والقيود، والتباطؤ الشديد فى إجراءات التقاضى. بل إن أوضاعا كهذه من شأنها انتشار الفساد بين الموظفين وتهافت أسوأ أنواع المستثمرين على استغلال الفرص المتاحة عن طريق الاستثناءات والتهرب، مما يعود بالضرر على الاقتصاد القومى. ولا يتعارض هذا بالطبع مع ضرورة فرض حماية للمصلحة العامة وضمانات ضد الاحتكار والتلاعب بالأسعار.

٣- الجانب السياسى والثقافى، ويشمل ذلك مدى درجة انفتاح الدولة على العالم الخارجى وما يتاح للمستثمرين المحليين من فرص الاتصال

بمصادر الاستثمار فى الخارج، وماهية العلاقة السياسية بين الدولة والدول الأخرى التى يمكن الحصول على تمويل منها أو ينتظر تصريف المنتجات فيها، ودرجة استقرار الأوضاع السياسية في الدولة في المستقبل، والنظرة العامة للمسئولين بل وللرأى العام نحو المستثمرين الناجحين ونحو الاستثمار الأجنبى، وفي النهاية مدى توافر الحماية ضد المخاطر غير التجارية (وبصورة خاصة خطر حظر أو صعوبة تحويل العملة المحلية إلى الخارج)

ومن الواضح أن التقدم فى هذه الجوانب جميعا يتوقف على مدى الجدية في إدارة الاقتصاد القومى بل وفي إدارة الدولة ، وفي الأوضاع السياسة تبعا لذلك. وإذا كان مناخ الاستثمار يتأثر أيضا بعوامل خارجية مهمة مثل حركة أسعار الفائدة فى الأسواق العالمية، وأسعار المواد الأولية، ومدى الحماية التى تفرضها الحكومات الأخرى للمنتجات المحلية، فلا يجوز أن تقعدنا هذه المؤثرات عن محاولة توفير أنسب مناخ ممكن للاستثمار فى الداخل.

٤

دور الوكالة الدولية لضمان الاستثمار (*)

لا شك فى أن الانخفاض الكبير فى حجم تدفقات الاستثمار إلى الدول النامية فى السنوات الأخيرة يعود إلى أسباب متعددة :

١ - لقد أعقب أزمة الدين الخارجي، الذى تعانى منه الكثير من هذه الدول ، ركود اقتصادى حد من نمو الأسواق المحلية مما أدى إلى تراجع الطلب على الاستثمارات التى تستهدف إحلال الواردات .

٢ - لقد أدى الانخفاض الملحوظ فى أسعار المواد الأولية ، وآخرها أسعار البترول ، إلى تدهور معدلات الاستثمار فى القطاع الاستخراجى الذى كان يحظى بنصيب كبير من الاستثمارات الأجنبية .

٣ -لقد تأثرت الصناعات التصديرية فى الدول النامية بسياسات الحماية المتزايدة فى الدول الصناعية.

وإلى جانب عوامل الدورة الاقتصادية هذه ، ثمة عوامل أخرى ذات مدى أبعد تعمل أيضا لغير صالح الدول النامية ومن أهم هذه العوامل ما يلى :

أ - الانخفاض المستمر لدور العمالة فى التكلفة الإجمالية للإنتاج الذى نشأ نتيجة التحول التدريجى نحو الصناعات التى تعتمد على الآلية والتطور التقنى الحديث ، الأمر الذى يترتب عليه فقدان الدول النامية مع الوقت ميزتها النسبية التى تتمثل فى انخفاض تكلفة الأيدى العاملة .

ب - الاعتماد المتزايد فى القطاع الصناعى على بدائل للمواد الأولية على نحو يقلل من أهمية إنشاء الصناعات بالقرب من مصادر المواد الأولية فى الدول النامية .

(*) نشرت فى مجلة "دينار" التى يصدرها البنك الأهلى الكويتى، العدد السابع- المجلد الأول - ١٩٨٦قبل أن تبدأ الوكالة عملها .

جـ – أن التصور العام حول المخاطر السياسية التى تواجه الاستثمار فى الدول النامية وبصورة خاصة الصعوبات الفعلية التى تواجه المستثمرين فى تحويل أرباحهم إلى الخارج قد أضافا كثيرا إلى تخوف المستثمرين من زيادة استثماراتهم فى الدول النامية ، أو حتى من إعادة استثمار الأرباح التى يحققونها فى هذه الدول . بل إن حركة الاستثمارات الأجنبية أصبحت سلبية فى بعض دول أمريكا اللاتينية ، حيث تفوق الأموال التى يحولها المستثمرون الأجانب إلى الخارج حجم الاستثمارات الجديدة، كما بدأت بعض الشركات الأجنبية الكبيرة بالفعل فى التخلص من استثماراتها فى بعض هذه الدول . *

العلاقات المتغيرة

خضعت العلاقة بين المستثمرين الأجانب والدول المضيفة لاستثماراتهم لتغيرات مهمة فى السنوات الأخيرة . فقد كانت هذه العلاقة فى الماضى علاقة حب وكراهية على أحسن الفروض ، تتميز بتضارب بين الإغراءات والقيود التى تستحدثها الحكومات من حين لآخر ، كما تتميز بمحاولات المستثمرين المستمرة فى التهرب من القيود التى تمعن الحكومات فى فرضها عليهم . غير أن الدول النامية قد أصبحت تدريجيا أقدر على حماية مصالحها، وزادت بذلك ثقتها فى قدرتها على التعامل مع الاستثمارات الأجنبية ، مما جعل الكثير منها تتبنى سياسات أكثر تحررا إزاء هذه الاستثمارات . غير أنه فى الوقت نفسه أصبح الكثيرون من المستثمرين أقل رغبة في تحويل رءوس أموال طويلة الأجل لتأخذ شكل أصول مادية خارج دولهم ، مفضلين أشكالا جديدة للاستثمار يقتصر دورهم فيها على تقديم

(*) يلاحظ أن هذه الصورة بدأت فى التغيّر مع بداية التسعينات .

خدمات مقابل أجور محددة أو نصيب فى الإنتاج . والنتيجة هنا أيضا أنه فى الوقت الذى بدأت فيه أكثر الدول النامية تحول اهتمامها من المجادلات العقيمة حول ما إذا كانت الاستثمارات الأجنبية مفيدة أو ضارة فى حد ذاتها، وتدرك أن الأمر يتوقف على شروط وظروف كل استثمار على حدة . وقامت باتخاذ إجراءات تهدف إلى اجتذاب لاستثمارات الأجنبية بشروط مناسبة، فى هذا الوقت بالذات انخفض حجم الاستثمارات الوافدة إليها بدلا من أن يزيد .

وواضح من ذلك كله أن ثمة حاجة إلى مبادرات جديدة لوقف الاتجاه الحالى الذى يتمثل بانتقال الأموال من الدول الفقيرة إلى الدول الغنية. ويأتى تحسين مناخ الاستثمار فى الدول النامية والحد من التصورات السلبية بشأن المخاطر السياسية فيها فى مقدمة العوامل التى يمكن أن تسهم فعلا فى زيادة التدفقات المالية لأغراض الاستثمار فى تلك الدول . وفى هذا الإطار تأتى مبادرة إنشاء الوكالة الدولية لضمان الاستثمار (ميجا) كخطوة هامة لها آثار بعيدة المدى فى إزالة العقبات من طريق الاستثمارات الدولية وفى دفع عملية التنمية قدما .

أغراض الوكالة الدولية لضمان الاستثمار

تعتبر هذه الوكالة مشروعا أكثر طموحا من المشروعات السابقة لإنشاء جهاز دولى لضمان الاستثمار التى بحثها البنك الدولى طوال اثنين وثلاثين عاما . فطبقا للمشروع الجديد ، الذى كان لى شرف تقديمه إلى مجلس إدارة البنك فى ربيع عام ١٩٨٤ ، والذى استندت إليه اتفاقية إنشاء الوكالة ، لم يكن القصد منها مجرد إنشاء جهاز آخر للتأمين ضد المخاطر السياسية، إنما قصد منها خلق أداة للسياسة الدولية فى مجال الاستثمارات تختص

بشكل عام بتشجيع وترويج تدفق الاستثمارات الإنمائية بين الدول . وعلى ذلك فإن الغرض من إنشاء الوكالة ، ليس إصدار بوالص تأمين للمستثمرين، وإن كان ذلك أحد وظائفها الرئيسية ، إنما يتمثل الغرض كما نصت عليه اتفاقية إنشاء الوكالة فى تشجيع تدفق رأس المال والتطور التقنى للأغراض الإنتاجيه بين الدول الأعضاء بصفة عامة ، وإلى الدول النامية الأعضاء على وجه الخصوص . وحتى تتمكن الوكالة من تحقيق هذا الغرض العام فقد خوّلتها الاتفاقية المنشئة لها أن تقوم بالأمور التالية :

١ - تصدير ضمانات ضد المخاطر غير التجارية فى الدول المضيفة للاستثمارات .

٢ - تقديم خدمات ترويجية متعددة تشمل المعونات الفنية والمشورات فى مجال سياسات معاملة الاستثمارات الأجنبية .

كما خولتها بأن تقوم بأى نشاط مكمل آخر ترى الوكالة أنه ضرورى أو مرغوب فيه لتحقيق أهدافها .

وسوف تعمل الوكالة على تكملة نشاط الشبكة الحالية لمؤسسات التأمين ضد المخاطر السياسية ، وذلك بالتعاون بوجه خاص ، عن طريق التأمين المشترك وإعادة التأمين ، مع المؤسسات الوطنية لضمان الاستثمار والتى تم إنشاؤها فى كثير من الدول الصناعية وبعض الدول النامية ، ومع المؤسسة العربية لضمان الاستثمار (وهى المؤسسة الإقليمية الوحيدة التى تقوم بهذا النوع من النشاط) وكذلك مع شركات التأمين الخاصة التى تعمل فى هذا المجال .

أربع فئات من المخاطر

ومن حيث المبدأ ، يمكن أن تغطى عمليات الضمان التى تقوم بها الوكالة أى خطر غير تجارى يعطل تدفق الاستثمارات ، غير أن الاتفاقية المنشئة للوكالة تعدد أربعة مخاطر من هذا النوع وهى :

١ - خطر تحويل العملة الناجم عن قيود تفرضها الدولة المضيفة على تحويل عملتها إلى عملة أخرى أو إلى الخارج.

٢ - خطر المصادرة أى الخسارة الناجمة عن عمل تشريعى أو عن عمل أو امتناع عن عمل إدارى يكون من أثره حرمان المستثمر من ملكيته أو من السيطرة أو المنافع الرئيسية لاستثماره .

٣ - خطر الإخلال بالتزام تعاقدى من جانب حكومة الدولة المضيفة إذا لم يكن أمام المستثمر وسيلة اللجوء إلى القضاء أو إذا صادفه تأخير غير معقول أو إذا تعذر عليه تنفيذ حكم قضائى صادر لمصلحته.

٤ - خطر الحرب والاضطرابات الأهلية .

ويبقى بعد ذلك للوكالة سلطة تغطية أى خطر آخر ذا طابع غير تجارى بقرار يصدره مجلس إدارتها بأغلبية خاصة.

وكما تتصف المخاطر التى تغطيها الوكالة بالشمول ، كذلك تتسم الاستثمارات المسموح لها بتغطيتها . ومن المنتظر أن تركز الوكالة نشاطها فى البداية على الاستثمارات فى رءوس أموال المشاريع ، بما فى ذلك القروض التى يقدمها المساهمون فى المشروع، وعلى الأشكال الأخرى للاستثمار المباشر التى يتوقف فيها عائد الاستثمار على مصير المشروع . ومع مضي الوقت ينتظر أن تغطى الوكالة أيضا أنماطاً أخرى من

الاستثمارات قد تشمل الخدمات التقليدية (أعمال المقاولات مثلا) والحالات التي يتم فيها نقل التطور التقني والمعرفة مقابل ثمن محدد مقدما يدفع على سنوات. بل إن من حق الوكالة أن توسع عمليات الضمان التي تقوم بها لتشمل القروض المتوسطة والطويلة الأمد بشرط أن تتعلق باستثمار محدد تكون الوكالة قد شملته بضمانها ، مع استثناء ائتمان الصادرات الذي يصلح للضمان من جانب الهيئات الحكومية المتخصصة .

ويقتصر ضمان الوكالة على المستثمرين التابعين للدول الأعضاء ، فبالنسبة للأشخاص الطبيعيين يشترط تمتعهم بجنسية دولة عضو ، وبالنسبة للأشخاص الاعتباريين يشترط أن تكون الشركة أو الجمعية مسجلة في دولة عضو وأن يكون مركز نشاطها الرئيسي في دولة عضو ، فإن تعذر ذلك يكفي أن تكون أغلبية رأسمال الشخص الطبيعي مملوكة لمواطني دولة عضو أو لدولة أو دول أعضاء. وعلى أية حال، لا يشترط أن يكون الشخص الطبيعي مملوكا ملكية خاصة ما دامت إدارته تتم على أسس تجارية . كما يمكن لمواطني الدولة المضيفة للاستثمار ، من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين ، الاستفادة من ضمان الوكالة بالنسبة للأموال التي يستقدمونها من الخارج . ويقصد من هذا الابتداع مساعدة الدول النامية في استعادة الأموال التي خرجت منها في السنوات الأخيرة فيما يسمى بظاهرة «هروب رؤوس الأموال» بحيث تعود إليها لأغراض استثمارية مشمولة بضمان الوكالة ضد المخاطر السياسية .

العمل على أسس مالية وتجارية سليمة

لقد صمم نظام الوكالة بحيث تعمل على أسس مالية وتجارية سليمة ، وتواجه التزاماتها أساسا عن طريق أقساط الضمان التي تكوّن منها ومن

إيرادات استثمار أموالها ما يلزم من احتياطيات فى هذا الشأن . غير أن الملاءة المالية للوكالة مكفولة أيضا عن طريق رأسمالها الذى تسهم فيه الدول الأعضاء جميعا بنفس نسبة النصيب المخصص لكل منها فى رأس المال المسموح به للبنك الدولى . وتدفع ١٠ بالمائة فقط من رأسمال الوكالة نقدا ، و١٠ بالمائة أخرى فى شكل سندات إذنية قابلة للدفع نقدا فى حالة احتياج الوكالة إلى ذلك لمواجهة التزاماتها .

ويتحدد مقدار الضمانات التى يمكن أن تصدرها الوكالة مبدئياً بالاعتماد على مواردها الخاصة بمبلغ لا يجاوز مرة ونصف مجموع رأسمالها واحتياطياتها ونسبة يحددها مجلس الوكالة من مبالغ الضمان التى تنجح الوكالة فى إعادة التأمين عليها . كما يمكن زيادة هذا الحد تدريجيا بقرار من مجلس محافظى الوكالة بما لا يجاوز فى النهاية خمسة أضعاف هذا المجموع وحتى لا يقف هذا الحد الأقصى ، مع مرونته ، فى وجه توسع الوكالة فى عملياتها فإن اتفاقية إنشاء الوكالة تسمح بإصدار ضمانات طبقا لنظام آخر هو « نظام تأييد الاستثمارات» ويهدف هذا النظام إلى تخويل الوكالة القيام إضافةً إلى عمليات الضمان التى تباشرها اعتمادا على مواردها الخاصة ، بإصدار ضمانات بناء على طلب دولة عضو إذا تكفلت هذه الدولة بالإسهام فى تغطية الخسائر التى قد تلحق الاستثمارات المؤيدةً بالاشتراك مع الدول المؤيِّدة الأخرى ، وذلك بنسبة الاستثمارات المؤيدة من كل منها فى مجموع الاستثمارات المؤيدة . وطبقا لهذا النظام، الذى تقوم فيه الوكالة بدور المدير الذى يعمل نيابة عن الدول المؤيدة فإنه يعهد للوكالة بتجميع الأقساط التى يدفعها المستثمرون مقابل ضمان استثمارات مؤيدة فى حساب خاص يتم عن طريقه تغطية مصاريف هذه العمليات والخسائر المترتبة عليها بحيث لا يتم

اللجوء إلى الدول المؤيدة لتغطية الخسارة إلا إذا تعذرت تغطيتها عن طريق هذا الحساب الخاص . ولا يخضع ضمان الاستثمارات المؤيدة إلى أى حد أقصى ، كما لا يقتصر تطبيقه على الاستثمارات فى الدول النامية ، وذلك خلافا لنظام الضمان الذى يعتمد على موارد الوكالة فقط . غير أنه لا يمكن للوكالة أن تصدر ضمانا طبقا لأى من النظامين المذكورين إلا بعدالحصول على موافقة الدولة المضيفة للاستثمار .

ترويج المشاريع

إلى جانب عمليات الضمان ، تختص الوكالة أيضا كما ذكرنا من قبل بنشاط آخر لا يقل أهميةً وهو يتمثل فى الخدمات الترويجية العديدة المذكورة فى اتفاقية إنشائها . وتشمل هذه الخدمات القيام بالبحوث المتعلقة بالاستثمارات الأجنبية بما فى ذلك فرص الاستثمار ووسائل تشجيعه ، وبنشر المعلومات حول مصادر وفرص الاستثمار ، وتقديم المعونات الفنية لحكومات الدول النامية والهيئات المعنية فيها باجتذاب الاستثمارات ، وتقديم المشورة حول السياسات المناسبة فى مجال تشجيع الاستثمار الأجنبى للدول التى ترغب بالحصول على المشورة . وفى رأيى فإن هذا الجانب من نشاط الوكالة على جانب كبير من الأهمية بل قد يمثل فى المدى البعيد أهم إسهام للوكالة فى تحسين مناخ الاستثمار فى الدول النامية .

هيكل الوكالة والدول الأعضاء

وسوف تنشأ الوكالة الدولية لضمان الاستثمار كمنظمة دولية مستقلة من الناحيتين القانونية والمالية عن البنك الدولى ، كماسيكون لها مجلس محافظين ومجلس إدارة خاصين بها . والعضوية فى الوكالة مفتوحة للدول الأعضاء فى

البنك الدولى كافة وسويسرا . * ومع ذلك فثمة علاقة مهمة بين الوكالة والبنك الدولى حيث يشغل رئيس هذا البنك ، بحكم منصبه ، منصب رئيس مجلس إدارة الوكالة وله بهذه الصفة ترشيح الشخص الذى يختاره هذا المجلس رئيسا للوكالة * * . وكما هو الحال فى اتفاقية إنشاء البنك الدولى ، تحظر اتفاقية الوكالة عليها التدخل فى الشئون السياسية للدول الأعضاء فيها .

ويبدو نظام التصويت فى مجلس الوكالة وكأنه مطابق لنظام التصويت فى البنك الدولى ، غير أنه، خلافا لهذا النظام ، يضمن للدول النامية نفس عدد الأصوات التى تحصل عليها الدول المتقدمة فى حالة انضمام جميع الدول الأعضاء فى البنك الدولى إلى الوكالة الجديدة . كما ينص نظام الوكالة على ترتيب مؤقت لحماية مصالح الأقلية فى الفترة السابقة على تحقق هذه المساواة فى الأصوات، حيث يضمن لمجموعة الأقلية ، خلال السنوات الثلاث الأولى من مباشرة عمل الوكالة ، نسبة ٤٠ بالمائة من الأصوات مع النص على اتخاذ جميع القرارات فى هذه الفترة بأغلبية ثلثى الأصوات. كما يعطى النظام لمجلس المحافظين الحق فى نهاية هذه الفترة فى إعادة توزيع الأسهم المخصصة لدول لم تنضم إلى الاتفاقية على الأعضاء الفعليين بما يحقق المساواة فى الأصوات بين الدول النامية والدول المتقدمة إذا أسهمت جميعا فى الأسهم المعاد توزيعها .

ويقصد من الاهتمام الشديد فى المشاركة المتساوية لمجموعتى الدول النامية والمتقدمة فى التصرف فى شئون الوكالة تمكينها من العمل لصالح

* يلاحظ أن سويسرا أصبحت عضوا فى البنك الدولى عام ١٩٩٢ ، ولكنها عضو أصلى فى الوكالة منذ إنشائها .

* * أصبح رئيس البنك الدولى رئيس الوكالة أيضا بموجب قرار من مجلس إدارة الوكالة .

جميع الدول الأعضاء فيها والحد من المنازعات المتعلقة بالاستثمار . إلا أنه إذا ثارت منازعات بين المستثمرين والوكالة أو بينها وبين الأعضاء فيها ، فسوف يتم تسوية هذه المنازعات طبقا للأسس المذكورة تفصيلا فى اتفاقية إنشاء الوكالة ، كما ينتظر أن تنجح الوكالة من خلال الاتفاقيات المزمع إبرامها مع الدول الأعضاء وعن طريق التسويات التى تتوصل إليها مع المستثمرين والدول المضيفة فى تطوير أسس عادلة ومقبولة فى ميدان معاملة الاستثمارات الأجنبية .

هذا وسوف تدخل اتفاقية إنشاء الوكالة حيز التنفيذ وتبدأ الوكالة نشاطها بمجرد التصديق على الاتفاقية من خمس دول متقدمة وخمس عشرة دولة نامية بشرط ألا يقل مجموع رأس المال المكتتب فيه على ثلث رأس المال المصرح به للوكالة الذى يبلغ ١٠٨٢ مليون دولار أمريكى ، وليس من المستبعد أن يتم استكمال ذلك قبل نهاية عام ١٩٨٧ خاصة أنه قد تم توقيع عدد كبير من الدول على الإتفاقية كما أن البنك الدولى قد انتهى من تحضير مشروعات الوثائق اللازمة لقيام الوكالة بأوجه النشاطات المهمة المكلفة بها (*).

(*) يلاحظ أن الوكالة الدولية لضمان الاستثمار بدأت نشاطها فى ابريل ١٩٨٨ ، ويزيد عدد الأعضاء فيها الآن على مائة دولة.

الباب الثالث

الإصلاح الإدارى فى مصر
والدول العربية

١

الإصلاح الإدارى فى الدول العربية
ملاحظات عامة وحلول مقارنة (*)

تقديم

يقتضى إصلاح الجهاز الإدارى فى دولة ما، شأنه شأن أى إصلاح آخر، دراية عميقة بأوضاع هذه الدولة، كما ينبغى أن يستجيب لخصوصية هذه الأوضاع.

هناك، مع التسليم بذلك، أعراض متشابهة لأمراض إدارية متشابهة تفشت فى الدول الساعية نحو النمو، ومن المفيد أن نتعرف على تجارب الدول الأخرى لتفادى الأخطاء التى وقعت فيها، وأن نستفيد مما حققته هذه التجارب من نجاح، خاصة وأن كثيرا من المشاكل التى قد تعتبرها دولة عربية مستعصية على الحل قد أمكن مواجهة مثيلاتها فى دول أخرى بحلول مناسبة. وما دامت دول عربية كثيرة قد بدأت السير فى طريق الإصلاح الاقتصادى فلا بد حتى يؤتى هذا الإصلاح ثماره بطريقة فعالة من أن يواكبه إصلاح فى المجالات الأخرى، خاصة فى المؤسسات التى يناط بها تنفيذ الإصلاح الاقتصادى نفسه، وإلا بقى هذا الإصلاح رهينة فى يد مؤسسات عاجزة أو فاسدة لا تحقق الدولة من ورائه فى النهاية إلا التضحيات التى تصاحبه عادة.

(*) قدمت هذه الورقة إلى «الاجتماع الوزارى الأول حول التنمية الإدراية والإصلاح الإدارى لدعم برامج التنمية والإصلاح الاقتصادى فى البلاد العربية» الذى أعدت له المنظمة العربية للتنمية الإدارية وعقد فى القاهرة فى ٦ و ٧ ديسمبر ١٩٩٢. ولم يسبق نشر هذه الورقة.

وسوف أحاول في هذه الورقة أن أتكلم أولا بإيجاز شديد عن محصلة التجربة في الدول النامية التي قامت بعملية إصلاح اقتصادي شامل خلال الحقبة الأخيرة. ثم أتبع ذلك بعرض لبعض المشكلات الرئيسية التي يعاني منها الجهاز الإداري في معظم الدول العربية. وسوف أضرب الأمثلة بالأوضاع في مصر باعتبار أن معرفتي بها تفوق معرفتي بغيرها، وباعتبار أن المسئولين فيها أرحب صدرا في تقبل النقد وأكثر اعتيادا عليه، ونظراً لأن التجربة المصرية لها في العادة تأثير أكبر على ما يحدث في الدول العربية الأخرى. وأنتهي بعد ذلك إلى عرض لبعض الحلول التي يعتبر بعضها اجتهادا من جانبي وإن كان أكثرها محاولات ثبت نجاحها في دول أخرى، سواء في أسلوب الإصلاح الإداري أو في مضمونه -أملا في أن يكون في هذه الحلول نماذج يمكن الاستئناس بها في مواجهة الأوضاع الخاصة بكل دولة عربية.

ولا يعود الربط بين الإصلاح الاقتصادي والإصلاح الإداري في هذا الصدد إلى أنني أعمل في مؤسسة معنية بالتنمية الاقتصادية في الأساس، وإنما يعود إلى اقتناع كامل بأن التنمية كل لا يتجزأ، وإن زيادة دخل الدولة مع بقاء الأوضاع الأخرى فيها ، وبصورة خاصة الأوضاع المؤسسية ، تعاني من البلادة والفساد، ليس من شأنه أن يحدث في الظروف العادية، وحتي إن حدث ذلك فلن يمثل تنميـــــة حقيقية وإنمـــــا ثراء مؤقتا لا يمكث في الأرض.

أولا: بعض الدروس المستفادة من تجربة الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية في السنوات الأخيرة:

من المعروف أن الدول النامية بدأت عقد الثمانينات في ظروف اقتصادية

بالغة الصعوبة. وقد أدى انخفاض أسعار المواد الأولية التى تمثل الصادرات الرئيسية لبعضها وتفاقم عبء خدمة الديون الخارجية لبعضها الآخر، مع استمرار الحكومات في التوسع في النشاط الاقتصادي العام، إلى أن أصبح العجز في الموازنة العامة للدولة وفي ميزان المدفوعات الخارجية ظاهرة شبه عامة في العالم النامي. وقد أدى ذلك بدوره إلى ارتفاع كبير في الأسعار (أي في معدل التضخم) وإلى هروب رءوس الأموال المحلية إلى عملات أخرى، وأصبحت الدول النامية مصدرا لتحويلات مالية كبيرة إلى الدول الصناعية. وتبعا لذلك لم تجد كثير من الدول النامية مفرا من اتباع إجراءات صارمة للإصلاح الاقتصادي ساعد معظمها عليه تمويل من صندوق النقد الدولي ومن البنك الدولي.

وقد استهدفت سياسات الإصلاح الاقتصادي (أو التكُّيف الهيكلي) معالجة المشكلات الكلية للاقتصاد في الدولة والتي أهم أعراضها ارتفاع الأسعار ومشكلات ميزان المدفوعات، كما استهدفت إدخال إصلاحات هيكلية أخرى تنقل الاقتصاد إلى طريق جديد للنمو المتواصل. وشملت إجراءات هذا الإصلاح عادة تخفيض النفقات العامة للدولة وزيادة دخلها، وفتح مجال المنافسة الداخلية والخارجية في الإنتاج والخدمات، والسماح بأسعار تعكس القيمة الاقتصادية، وإجراءات أخرى تستهدف تحسين أداء الحكومة فى تقديم خدمات البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية وتطوير المؤسسات التي يحتاجها اقتصاد السوق وخاصة في القطاع المالي/ المصرفي.

وقد أثبتت التجربة أن معدلات النمو في الدول التي اتبعت هذه السياسات ولم ترتد عنها بدأت في الزيادة بعد سنوات قليلة، وبلغت هذه الزيادة أعلى مستوياتها في الدول التي سارت شوطا بعيدا في الإصلاح (وخاصة الدول

ذات الدخل الأعلى نسبيا) في حين كانت الزيادة ضعيفة جدا أو حل محلها انخفاض في معدل النمو في الدول التي لم تتبع هذه السياسات. وهكذا انخفض عجز الموازنة في الدول التي سارت شوطا بعيدا في الإصلاح خلال الثمانينات من ٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط إلى ٣٪ منه في الدول متوسطة الدخل ومن ٨٪ إلى ٥ , ٥٪ في الدول متدنية الدخل، كما حدث تقدم في تحرير المبادلات التجارية خاصة في الدول متوسطة الدخل، وانخفض سعر العملة الحقيقي في هاتين المجموعتين من الدول وانخفض معه فارق السعر بين السوق الرسمي والسوق السوداء للعملة المحلية. وكانت أكثر الدول نجاحا تلك التي تمكنت بسرعة من تخفيض العجز في الموازنة العامة أو من القضاء عليه بالتخلص من الأسعار غير الحقيقية وتخفيض الدعم وتوسيع قاعدة الضرائب وتحسين وسائل جبايتها، واصطحبت ذلك بالأخذ بأسعار واقعية للعملة وأسعار إيجابية للفائدة (أي تفوق معدل التضخم) مع تحرير التجارة الخارجية بالتدريج. إذ ترتب على هذه الخطوات الجريئة حدوث استقرار اقتصادي في الأوضاع الكلية (الماكرو اقتصادية) كان له أثر كبير على مصداقية الإصلاح ومكّن الحكومات من مواصلة الإصلاح في سوق المال وسوق العمل بما يكفل أكبر قدر من المرونة لقوى السوق في ظل تنظيمات محددة ومعروفة سلفا، ومن البدء في إصلاح أوضاع شركات القطاع العام أو تحويلها إلى شركات خاصة تخلصا من أعبائها المالية على الدولة ولتحقيق الكفاءة في عملياتها.

وسرعان ما تبينت الدول التي سارت في هذه الطريق أهمية إتباع «جيل ثان» من الإصلاحات يتمثل أساسا في تهيئة أنسب الظروف للاستثمارات بصفة عامة وللاستثمار الخاص بالذات، وتمثلت هذه الإجراءات بصورة خاصة

في بناء مؤسسات اقتصادية وقانونية واجتماعية قوية بحيث يتمتع البنك المركزي باستقلال يسمح له بالوقوف في وجه تمويل الموازنة العامة بالتضخم (أي عن طريق طبع نقود جديدة تقترضها الحكومة منه) وبحيث تعمل البنوك والمؤسسات المالية الأخرى طبقاً لإجراءات تضمن سلامتها المالية وتحت إشراف سليم، وبحيث يسود نظام قانوني ولوائحي في الدولة يتميز ببساطة الإجراءات والحد من القيود، خاصة فيما يتعلق بالبدء في الاستثمار أو الخروج منه، مع وجود أجهزة تضمن التنفيذ السليم للقيود الضرورية وأجهزة تضمن تسوية المنازعات دون بطء أو معاناة، وبحيث يعمل بنظام ضرائبي جديد يحد من التهرب ويعاقب عليه بفاعلية، مع تحسين جهاز الخدمة المدنية المسئول عن معظم هذه الإصلاحات والتأكد أيضا من سلامة الجهاز القضائى وكفاءته.

وبالرغم من أن إجراءات الإصلاح الاقتصادي الكلي السابق ذكرها يترتب عليها في البداية انخفاض حجم الاستثمار ومعدله بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي فإن الاستمرار في الإصلاح يغير من ذلك في فترة تطول أو تقصر حسب درجة الاختلال في الاقتصاد أصلا ومدى العمق والشمول في إجراءات الإصلاح . ذلك أن البدء في الإصلاح يخلق في البداية توترا وقلقا في مناخ الاستثمار ويترتب عليه عادة زيادة في تكاليف رأس المال (سعر الفائدة) وفي تكاليف الواردات اللازمة للاستثمار (نتيجة انخفاض سعر العملة) كما أن بعض الاستثمارات القائمة والتى تعتمد أربحيتها على الدعم الحكومي أو الحماية الجمركية قد تنهار أمام تيار المنافسة الجديد. كما أن تقييد الائتمان في بداية الإصلاح يزيد من صعوبة تمويل الاستثمارات الجديدة. لكن التجربة أثبتت أن دولا مثل كوريا وأندونيسيا وتايلاند استطاعت أن تحقق نتائج

سريعة كذلك فعلت تشيلى فى أمريكا اللاتينية. أما المكسيك فقد استغرقت استجابة الاستثمارات الخاصة للوضع الجديد فيها قرابة ست سنوات، في حين أن هذه الاستجابة لم تحدث أصلا في دول مثل بوليفيا وكذلك في دول أخرى تراجعت عن خطوات الإصلاح بعد البدء فيه مثل ساحل العاج. وربما كان الفارق بين هذه التجارب هو قدرة الحكومة على خلق الشعور بالثقة في جدية الإصلاح واستمراره، ونجاحها بصورة خاصة في تحسين الأوضاع الكلية للموازنة العامة وميزان المدفوعات، مع محافظتها في الوقت نفسه علي الاستثمار العام في مجالات البنية الأساسية والتنمية البشرية (خاصة التعليم والصحة) عن طريق تخفيض الإنفاق في المجالات الأخرى وتخصيص ملكية جزء من القطاع العام، مع استحداث تغييرات في المؤسسات الحكومية أشاعت شعورا عاما بالجدية والكفاءة. وقد استفادت دول من أخطاء غيرها فاهتمت أكثر شيء فى تصميم برامج الإصلاح بأن تكون إجراءاته متكاملة ومتواصلة كما اهتمت بتهيئة الرأي العام لقبول التضحيات المؤقتة للإصلاح بحيث يمكن السير فيه دون تباطؤ أو تراجع، مع تطوير بيئة صالحة لازدهار الاستثمارات الخاصة عن طريق الإجراءات السابق ذكرها. وأثبتت تجربة دول أمريكا اللاتينية بصورة خاصة أن زيادة البطالة ونقص الإنتاج كانتا أقل كثيرا مما كان متوقعا وأن مصداقية برامج الإصلاح تزيد مع شمولها وسرعة وقعها، وأن الرأي العام يستجيب للإصلاح الذي يتسم بالمصداقية والجدية رغم ما يعقبه من ضغوط اقتصادية ويتشكك في الخطوات المترددة والمتباعدة، وأن البيئة الجديدة سرعان ما تخلق فرصا للاستثمار الخاص يستغلها المستثمرون بعد فترة من التردد.

وإذا كانت هذه هى بعض الدروس المهمة التى يمكن استخلاصها من الدول

التى سبقت إلي تطبيق برامج للاستقرار الاقتصادى والإصلاح الهيكلى خاصة فى أمريكا اللاتينية، فلا شك في أن الدول العربية التي تسير الآن في طريق هذا الإصلاح تواجة صعوبات تفوق الصعوبات التي واجهت تلك الدول من عدة نواح. فالدول العربية تعانى من معدل للزيادة السكانية يفوق معدلات تلك الدول فى حين أن معدل النمو الاقتصادي فى الدول العربية في السنوات الأخيرة كان هو الأدنى (انظر الجدول ١) كما أن مستوى الإنفاق العسكري في دول الشرق الأوسط أعلى كثيرا منه في غيرها (الجدول رقم ٢) كذلك فإن الدول العربية التي تطبق برامج الإصلاح كانت ولا تزال تعانى من معدل أعلى للبطالة عند البدء في عملية الإصلاح الاقتصادي، ومن هيكل أسوأ لتوزيع الدخل علي المستوي القطري، وهي عوامل تزيد من عبء التكلفة الاجتماعية للإصلاح الاقتصادي ومن مصاعبه السياسية تبعا لذلك. ولا ينبغى النظر إلى هذه الصعوبات كعوائق يستحيل معها الإصلاح، حيث لا بديل أمام هذه الدول للتخلص من هذه المشكلات إلا تحقيق معدلات عالية للنمو الاقتصادي. ويحتاج ذلك فى المقام الأول إلى خلق مناخ أفضل للاستثمار تستجيب فيه الاستثمارات لأوضاع اقتصادية جديدة بوقع سريع ومتزايد، ولا يتم ذلك إلا في ظل أوضاع اقتصادية كلية (ماكرو-اقتصادية) متوازنة تطمئن المستثمرين على أن أرباحهم لن تتلاشى بسبب التضخم الذي يصبح حتميا فى غيبة هذا التوازن، وفي ظل أوضاع اقتصادية جزئية (ميكرو -اقتصادية) سليمة يطمئن معها المستثمرون على أن استثماراتهم سوف تتم دون قيود مبالغ فيها ووفق نظام للأسعار والأجور يعكس القيمة الحقيقية للسلع والخدمات، دون مخاطر غير تجارية كبيرة، أي في ظل أوضاع اقتصادية تسمح بالتوسع في فرص الاستثمار، ونظم قانونية تحمى الملكية وتكفل

احترام العقود، وأنظمة حكومية وإدارية تتمتع بحد أدنى من الاستقرار والكفاءة. ومن هنا تأتي أهمية الإصلاح الإدارى كعنصر مهم في عملية الإصلاح الاقتصادي نفسها.

الجدول ١

أرقام مقارنة لمعدل الزيادة السكانية ومعدل النمو

المنطقة	(متوسط الزيادة السنوية كنسبة مئوية) السكان		الناتج المحلي الإجمالي	
	١٩٦٥-١٩٨٠	١٩٨٠-١٩٩٠	١٩٦٥-١٩٨٠	١٩٨٠-١٩٩٠
الدول العربية	٢.٨	٣.١	٦.٧	٠.٥
أمريكا اللاتينية والكاريبيان	٢.٥	٢.١	٦	١.٦
أوروبا	١.١	٠.١	–	٢.١
الدول النامية بصفة عامة	٢.٣	٢	٥.٩	٣.٢

المصدر: تقديرات البنك الدولي.

الجدول ٢

مستوى الإنفاق العسكرى - أرقام مقارنة

المنطقة	الإنفاق العسكرى كنسبة من الناتج القومي		الإنفاق العسكري للفرد (بالدولار)	
	١٩٧٨-١٩٨٣	١٩٨٣-١٩٨٨	١٩٧٨-١٩٨٣	١٩٨٣-١٩٨٨
دول الشرق الأوسط *	١٣.٢	١٢.٩	١٧٣	١٧٠
دول المغرب العربي	٤.٩	٣.٥	٦٦	٥١
الدول النامية متوسطة الدخل بصفة عامة	٤.١	٣.٩	٧١	٦٧

المصدر: تقديرات البنك الدولي

* بما في ذلك إيران وإسرائيل. وقد كانت نسبة الإنفاق العسكري إلى الناتج القومي الإجمالي في الدول العربية كما يلي في عام ١٩٨٩ مثلا: مصر ٥.٤٪، العراق ٢٣٪، الأردن ١١٪، الكويت ٦.٥٪ ليبيا ٧.٤٪، عمان ١٥.٨٪ السعودية ١٩.٨٪ سوريا ٩.٢٪، الإمارات ٥.٤٪. المصدر: UNDP, Human Development Report 1992

وتمثل هذه النسب انخفاضا كبيرا من نسب السنوات السابقة، فقد كانت النسبة مثلا ٨.٩٪ في مصر عام ١٩٨٦. المصدر: نفسه لعام ١٩٩١.

ثانيا : بعض المظاهر الواضحة للاختلال في الجهاز الإدارى في الدول العربية - مثال مصر

تعاني البيروقراطية الحكومية في الدول العربية من مشكلات كثيرة بعضها ناتج عن أوضاع هيكلية لا يمكن علاجها عن طريق الإصلاح الإداري وحده، وبعضها ناتج عن السياسات المتعلقة بالعمل الإداري (بما في ذلك نظام إتخاذ القرارات) ومدى كفاءة المؤسسات المنوط بها تنفيذ هذه السياسات، والبرامج التى تتبع فى هذا الشأن، وما يتعلق بذلك من القدرة على التخطيط الاستراتيجي (بعيد المدى) ومدى توافر أو كفاءة نظم تجميع المعلومات وتوزيعها، ونظم تدريب العاملين، والقدرة على التقييم ومتابعة التنفيذ.

وإذا كان حديثنا هنا يركز على الإصلاح الإدارى وجوانبه الفنية، فإن النظرة الأشمل ضرورية لأن من المؤكد أنه في غيبة التعامل الجاد مع الأوضاع الهيكلية فإن الإصلاح الإدارى سيظل محدود الأثر كما أن بعض الطرق المتعارف عليها لعلاج مشكلات الجهاز الإدارى قد تصبح غير عملية أو عالية التكاليف (الاقتصادية والسياسية) في غيبة الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي الأشمل، كما سيجيىء شرحه.

من المعروف مثلا أن كل الأجهزة الحكومية في الدول العربية تعاني من العمالة الفائضة (أو البطالة المقنعة) إلا في مواقع محدودة، لكن هذه الظاهرة هي نتيجة طبيعية (١) للزيادة السكانية العالية (بمعدلات تفوق معدل تراكم رأس المال وتفوق معدل النمو الاقتصادى) و(٢) نظام التعليم الذي لا يهتم بإخراج من تحتاجهم فرص العمل الحقيقية بقدر اهتمامه بإرضاء الرغبات الاجتماعية لأولياء الأمور ، و(٣) انخفاض معدل النمو الاقتصادى فى الدول

العربية في السنوات الأخيرة (نتيجة لخفض أسعار البترول وفشل الخطط المركزية في تحقيق أهدافها والركود الاقتصادي العالمى) و(٤) القيم الاجتماعية التي تعطي للعلاقات الشخصية مكانة كبيرة في قرارات التوظيف والترقية، بل وفي نظام العمل نفسه . وهذه كلها عناصر أساسية يحتاج علاجها إلى وقت طويل وتظل ذات تأثير فعال بصرف النظر عن النظام الإداري المتبع ومستواه الفني.

وقد نما حجم الجهاز الحكومي في كل الدول العربية نموا كبيرا منذ بداية الستينات وحتى السنوات الأخيرة في الثمانينات أي أنه ظل ينمو رغم اتجاه معدل نمو الاقتصاد ككل إلى الانخفاض ابتداء من منتصف الثمانينات، بعد انخفاض أسعار النفط وفشل كثير من برامج التنمية في تحقيق معدل النمو المتوقع لها أصلا.

ويبين الجدول ٣ مدى النسبة العالية التي بلغتها العمالة الحكومية في بعض الدول العربية:

الجدول ٣

نسبة العمالة في بعض الدول العربية

الدولة	نسبة العمالة العامة (فى الحكومة والقطاع العام) إلى العمالة الكلية	نسبة العمالة في الحكومة إلى العمالة العامة	نسبة العمالة في الحكومة إلى العمالة الكلية
الجزائر	٥٩٪	٤٥٪	٢٦,٥٪
الأردن	٤٧٪	٣٦٪	١٧٪
مصر	٣٥٪	٥٠٪	١٧,٥٪
المغرب	٨٪	٧٩٪	٦,٣٪

المصدر: Pissarides, Labor Markets in the Middle East and North Africa (Unpublished Paper Submitted to the World Bank), 1992
وقد استلخص هذا المؤلف الأرقام المذكورة من عدة مصادر عن الفترة من ١٩٨٦ إلى ١٩٩٠.

فى الوقت نفسه، فإن معدل البطالة قد اتجه إلى الزيادة في هذه الدول، وهو معدل عال جدا في المتوسط (من ١٠٪ إلى ٢٠٪) - انظر بعض الأمثلة فى الجدول ٤- ويتركز بشكل خاص في الشباب.

الجدول ٤

معدل البطالة في بعض الدول العربية

الدولة	السنة	معدل البطالة ٪
الجزائر	١٩٨٥	٩.٧
	١٩٩٠	١٩.٧
مصر	١٩٧٧	٣.١
	١٩٨١	٥.٤
	١٩٨٨	٧.١
	١٩٩٠	١٥.٠
الأردن	١٩٨١	٣.٩
	١٩٩٠	١٦.٨
	١٩٩١	١٨.٨
المغرب	١٩٩٠	١٢.١
تونس	١٩٧٥	١٥.٨
	١٩٨٤	١٦.٤
اليمن	١٩٩٠	٢٦.٠

المصدر: إحصاءات البنك الدولي.

وهذا المعدل العالى للبطالة هو أيضا نتيجة للأسباب الهيكلية السابق ذكرها وهو فى الوقت نفسه سبب من أسباب تعقيد الإصلاح الإداري (الذي قد تترتب عليه زيادة هذا المعدل) هذا بالإضافة إلى أنه من أسباب تعقيد الإصلاح الاقتصادي.

إلا أنه إلى جانب التوسع الكبير فى التعيينات وخاصة بالنسبة للخريجين (أساسا كوسيلة سهلة فى المدى القصير لحل مشكلات البطالة الظاهرة، وليس كاستجابة لحاجة العمل الحقيقية) فإن الجهاز الحكومي فى معظم الدول العربية يعاني من أمراض أخرى كثيرة بعضها يعتبر نتيجة طبعية لهذا المرض الأكبر. وإذا نظرنا إلى الجهاز الحكومي المصري مثلا (وهو جهاز عريق تمتد جذوره إلى أقدم بيروقراطية فى الأرض) نجده يعانى من مظاهر واضحة للخلل يمكن تلخيص بعضها فى النقاط الاتية:

(١) افتقاد النظرة الاستراتيجية الواضحة حول دور الجهاز الإداري أي عدم استقرار مفهوم الخدمة المدنية، ليس فقط كمؤسسة تتمتع بمستوى مهني عال وبالحيدة السياسية وإنما أيضا كجهاز تناط به وظائف محددة لخدمة أهداف اجتماعية عامة تساعد على تحقيق الاستقرار والتنمية، ويعمل طبق أسس موضوعية سواء فى طريقة اتخاذ القرارات أو فى سبل التعامل مع الجمهور أو فى إجراءاته الداخلية الخاصة بالتعيين والترقية وإنهاء الخدمة للعاملين فيه، ويخضع فى كل ذلك لأنظمة محاسبية متعارف عليها. فقد توسع دور الجهاز الحكومي مع توسع دور الدولة حتى شمل كل الأنشطة تقريبا على حساب مجالات العمل الخاص وعلى حساب الحريات الفردية، وأصبح كثير من الموظفين يعتبرون أن مهمتهم هي خلق أكبر قدر من القيود والتعقيدات أمام النشاط الخاص، الذى نظر إليه بكثير من الشك، ثم السهر على تطبيق

هذه القيود على أوسع نطاق، وهكذا أصبح الجهاز الإداري ضعيف الصلة بعملية التنمية إن لم يصبح معاديا لها فى بعض الأحيان. كما تميز فى معظمه بالقيود والتعقيدات وبالمركزية الشديدة.

(٢) الجمود الشديد فى نظام التعيين والترقية وإنهاء الخدمة وإخضاع ذلك ليس فقط لنظام الأقدمية المطلقة كأساس وإنما أيضا لضمانات قانونية مبالغ فيها ورقابة إدارية وقضائية يهمها التطبيق الحرفى للنصوص أكثر من المرونة المطلوبة فى هذه المجالات من أجل كفاءة الأداء، مما أدى إلى صعود كثير من العاملين غير الأكفاء إلى المناصب العليا وصعوبة أو استحالة التخلص منهم بعد ذلك، ومما حرم الجهاز الإدارى ككل من القيادات الشابة وأفقده كثيرا من الحيوية اللازمة. وقد اقتصرت محاولات الإصلاح الإدارى فى معظم الأحوال على إعادة النظر فى أوضاع العاملين وجدول مرتباتهم، دون البحث فى السياسات والنظم التي تتحكم فى كفاءة العمل.

(٣) تعدد الوزارات والأجهزة المسئولة عن القطاع الواحد وما يترتب على ذلك من تضارب فى السياسات وفى أساليب التنفيذ (هناك مثلا فى مصر وزارة للاقتصاد والتجارة الخارجية، وأخرى للمالية، وثالثة للتخطيط، ورابعة للتعاون الاقتصادى الدولى، هذا عدا وزارة التموين والتجارة الداخلية) وقد نتج ذلك فيما يبدو عن الاعتقاد بأن الحل الأمثل لأي مشكلة هو خلق وزارة مستقلة أو جهاز أعلى للتعامل معها . فى حين أن هذا كثيرا ما يؤدى إلى إعطاء المشكلة إطارا مؤسسيا، وليس إلى حلها، مع ضياع كثير من الجهد والمال إبان ذلك.

(٤) التوسع المبالغ فيه فى المناصب أو بالأحرى فى الألقاب الكبيرة التي تسبغ على مناصب لا تناسبها، كوسيلة غير مباشرة لزيادة المرتبات، ترتب

عليها انخفاض كبير فى قيمة وهيبة المناصب الكبيرة حقا (فى مصر عدد كبير من غير الوزراء بدرجة وزير ويحملون بشكل غير رسمى لقب «السيد الوزير» وعدد أكبر بدرجة ولقب «وكيل وزارة» فى حين أن عملهم لا علاقة له بهذا الاسم، بل إن من المعتاد الآن أن تجد شخصا يعمل فى الواقع سكرتيرا لوزير ويحمل لقب «وكيل وزارة»).

(٥) المستوى المنخفض للمرتبات بصفة عامة ولمرتبات كبار الموظفين (بالعلاقة إلى المرتبات الدنيا) والتعدد فى أنواع التعويض المالي التكميلي للمرتبات تحت أسماء فقدت محتواها وتبعا لذلك الغرض الأساسي منها، مثل «الحوافز» و«بدلات طبيعة العمل»... إلخ. وقد أخذت هذه المبالغ الإضافية مجموع ما يحصل عليه العاملون الحكوميون، وخاصة الكبار منهم، من مرتبات حقيقية، كما أدت إلى مفاهيم جديدة تفصل تماما بين استحقاق «الحافز» أو «المكافأة» وأي تحسن في الإنتاج أو فى مستوى العمل.

(٦) الانخفاض المستمر فى القيمة الحقيقية للأجور التى لا تتناسب زيادتها مع معدلات التضخم وما يؤدى إليه ذلك من انخفاض معنويات العاملين ومستوى معيشتهم واضطرارهم إلى البحث عن وسائل مكملة للدخل، مثل العمل فى مواقع أخرى فى أوقات العمل الرسمي أو تقاضي مقابل مالي من الجمهور مقابل أداء وظائفهم العادية أو مقابل التهاون أو الإساءة فى أدائها أو إلى ترك الممتازين بينهم العمل فى الحكومة أو فى الدولة. وقد أدى ذلك كله إلى انخفاض شديد فى الوضع الاجتماعي للموظف العام وفى مستوى أدائه، كما أدى فى أحيان كثيرة إلى أن تصبح التنظيمات الضرورية الموضوعة لضمان الصالح العام حبرا على ورق، بل أدى مع مضي الوقت إلى اعتبار الرشوة «بقشيشا» مشروعا فى بعض المواقع التى تتعامل مع

الجمهور. وعجزت المرتبات عن جذب الكفاءات المطلوبة فى كثير من أجهزة الحكومة.

(٧) ورغم الحجم الضخم للعمالة الحكومية وما بينها من عمالة فائضة فى كثير من المواقع تجعل من المستحيل زيادة المرتبات زيادة كبيرة، يعاني الجهاز الإدارى من عجز شديد فى المواقع النائية أو التي تتعامل مع الجماهير الكبيرة وما يترتب على ذلك من ازدحام وتأخير فى الأداء إما بسبب نقص المباني والمعدات أو تهربا من العمل فى هذه الأماكن، أو فسادا مقصودا حتى يقتصر الانتفاع (غير المشروع) من ورائها على أفراد قلائل.

(٨) الالتجاء إلى أنظمة فى التشغيل لا تتناسب مع قدرة الاقتصاد الوطني أو مع حاجة الجهاز الادارى، مثل ضمان تعيين الخريجين (الذين أدى نظام التعليم إلى زيادة أعدادهم فى تخصصات كثيرة باكثر من حاجة الاقتصاد الوطني وإلى ضعف شديد فى مستواهم العلمي) أو لا تتناسب مع متطلبات الكفاءة فى الأداء مثل نظام «التكليف» وقد ترتب على الضمان الحكومي لتعيين الخريجين مع عدم قدرة الجهاز الحكومي علي استيعابهم ظاهرة تراكم الخريجين فى طوابير تنتظر التعيين لسنوات يتم التعيين بعدها على أساس الأقدمية فى التخرج (بصرف النظر عن التفوق والكفاءة) مما أضاف إلى مشكلات الجهاز الإدارى.

(٩) عدم استقرار مفهوم «تنازع المصالح» فى إطار الخدمة المدنية، مما جعل بعض الموظفين يجمعون بين عملهم الحكومي وأعمال تتعارض بطبيعتها مع هذا العمل أو مع خصائص وظائفهم، كالجمع مثلا بين منصب إدارى وعضوية مجلس الشعب الذي من وظائفه الإشراف على عمل الجهاز الحكومى، أو الجمع بين منصب كبير فى وزارة معينة وعضوية مجلس إدارة

شركة تخضع لرقابتها، أو تقبل الهدايا ممن يتعامل معهم الموظف رسميا والاحتفاظ بها بصورة شخصية دون حدود معروفة لذلك.

(١٠) عدم الاهتمام بصيانة المبانى الحكومية وبتوفير المعدات المكتبية بما يتناسب مع الزيادة الهائلة فى الأعداد وفى القيود التي تتطلب موافقات الموظفين، مما خلق جوا للعمل يتصف بالازدحام الشديد فى المواقع التي تتعامل مع الجمهور ويدفع الناس إلى اللجوء إلى الوساطة أو الرشوة لقضاء حاجاتهم.

وبالطبع، فإن هذه المشكلات التى يعانى منها الجهاز الإدارى المصرى ليست قاصرة عليه، وكثير منها قائم فى أكثر الدول النامية الأخرى بما فيها دول عربية، لذلك فإن من المفيد أن نتعرف على الحلول التي اتبعت مؤخرا فى بعض هذه الدول ونحن نتحدث عن الإصلاح الإدراى العربى.

ثالثا: مقترحات وحلول مقارنة

بالرغم من أن مسألة التخلص من العمالة الفائضة قد احتلت بحق مكانا بارزا فى كل محاولات الإصلاح الإدارى فى الدول النامية (بل وفى كثير من الدول المتقدمة) فمن الخطأ اعتبار هذه المسألة في ذاتها أساس الإصلاح الإدارى وجوهره، إنما هي أحد وسائل أو خطوات الإصلاح الذي يجب أن يهتم بصورة أشمل بوضع استراتيجية واضحة للوظيفة الأساسية لجهاز الخدمة المدنية فى ضوء أوضاع كل دولة، وبالسياسات والنظم والقواعد الواجبة الاتباع فى هذا الجهاز وفى برنامج إصلاحه، وبخطوات تنفيذ الإصلاح وتسلسلها الأمثل فى التطبيق. فالجهاز الإدارى للدولة ليس مجرد تجميع لعدد من الكفاءات تتمتع بسلطات لفرض ما تراه ضروريا أو مناسبا، إنما هو تنظيم يمكّن الحكومة من ممارسة وظائفها على أسس غير تحكمية

وبناء على مفهوم محدد لهذه الوظائف وبما يكفل تحقيق النتائج المحددة سلفا.

١- الاستراتيجية الواضحة

المقصود هنا أن يكون لدى الحكومة فهم واضح لدورها في المجتمع وفي الاقتصاد بالذات يتم في ضوئه تحديد المهمات والوظائف التي ينتظر من الجهاز الإداري القيام بها. فإذا كانت الدولة تسير في طريق الإصلاح الاقتصادي وتأمل من ورائه في تقليص دورها المباشر في عملية الإنتاج والاعتماد بصورة متزايدة على اقتصاد السوق، فإن ذلك يستتبع الحد من السلوك الأبوي من جانب الحكومة ومن تدخلها في كل المجالات، بل ومن افتراض مسئوليتها عن كل ما يحدث في المجتمع. كما أن ذلك يستتبع الثقة في قدرة الأفراد ليس فقط على خدمة مصالحهم الفردية وإنما أيضا على تقدير وتحقيق الصالح العام في ظل قواعد معروفة وتحت إشراف مؤسسي محدد. هذه النظرة العامة لها تأثيرها المباشر على الاتجاه العام لإصلاح نظام الخدمة المدنية ولها تأثيرها على تحديد الوظائف التي ينتظر من الجهاز الإداري القيام بها وتلك التي يتركها للنشاط الخاص كلية أو يكلف القطاع الخاص بالقيام بها تحت رقابته أو بناء على تعاقد معه.

وليس معنى أن يكون لدى الحكومة نظرة استراتيجية واضحة أن تتبنى خطة شاملة ومتكاملة للإصلاح الإداري وتقوم بتطبيقها على الفور، مثلما حدث مثلا في نيوزيلاندا وإستراليا والسويد وإلى حد ما في المملكة المتحدة، فإن هذا الاتجاه لم ينجح في الدول النامية بل وتعثر في بعض الدول المتقدمة. وقد يكون الأنسب الاتفاق على المفهوم العام لأهداف ووظائف الجهاز الإداري في ظل السياسات والقواعد التي تبنتها الدولة، ووضع النظم المطلوبة ثم

تنفيذ الإصلاح بالتدريج على خطوات متتابعة تمثل منظومة فى طريق الهدف الاستراتيجى المتفق عليه. ويفترض هذا بالطبع التزاما كاملا من جانب الدولة بجهازيها التشريعي والتنفيذي بهذا المفهوم لأننا هنا بصدد عملية سياسية تتعلق بنطاق سلطة الدولة وطريقة ممارسة هذه السلطة. وتستتبع هذه العملية تدريجيا استحداث تغيير جذرى فى أنماط السلوك الموروثة بل وتغيير فى نظرة المجتمع إلى دور الموظف العام. وقد تميزت التجارب الناجحة للإصلاح الإداري بدور نشيط لرئيس الدولة فى عملية الإصلاح سار وراءه كل أعضاء الوزارة ثم سرى هذا الدور فى عروق الجهاز الحكومى ككل من خلال الاعتماد على أفراد عديدين من هذا الجهاز فى اللجان التي وضعت النظم الجديدة وأشرفت على تنفيذها (بعكس الحال فى تجارب لم تنجح اقتصر فيها الأمر على الاعتماد على بيت خبرة أجنبي وضع حلولا نموذجية وحاولت الحكومة تطبيقها بصورة آلية).

وسوف تساعد النظرة الاستراتيجية لدور الحكومة وجهازها الإدارى فى وضع نموذج أرشد لعدد الوزارات واختصاصاتها يحول دون التضارب فى السياسات والقرارات ويضمن أن يتولى المسئولية فى كل وزارة عدد صغير من الوكلاء يشكلون مع الوزير مجموعة متفاهمة وقادرة على التخطيط والتنفيذ.

٢- السياسات والقواعد

كما ذكرنا فإن النظرة الاستراتيجية لا تأتي من فراغ لأنها تعكس الثقافة السائدة فى المجتمع والاختيار السياسي المتبع فى إدارة اقتصاده، لذلك فإن الإصلاح الإدارى يجب أن يرتكز على مفاهيم واضحة للسياسات التي تريد الدولة اتباعها ولا يكون مجرد حلول مؤقتة لأزمات عاجلة. كما أن من الوظائف

الرئيسية للجهاز الإدارى ضمان التطبيق السليم للقواعد التي تصدرها السلطة التشريعية والتنفيذية فى الدولة فى شكل قوانين ولوائح وقرارات، وفى كثير من الدول النامية ما زال هناك تضارب فى السياسات المتبعة، كما أن القواعد الموضوعة تتميز بالتعقيد وأحيانا بالتناقض. وهذه القواعد كثيرة جدا ومبعثرة ويصعب الإلمام بها، ليس فقط من جانب الجمهور وإنما أيضا من جانب العاملين المسئولين عن تنفيذها. هذه كلها أوضاع ينبغي تصحيحها قبل أو مع البدء فى خطوات الإصلاح الإدارى وإلا فقد هذا الإصلاح كثيرا من جدواه. فالضعف الواضح فى تطبيق القوانين واللوائح (وما يترتب على ذلك من استهتار بالقواعد وفساد فى التطبيق) ظاهرة عامة فى كثير من الدول النامية بما فيها الدول العربية، وأية محاولة لاحترام تطبيق هذه القوانين واللوائح قد لا تنجح إذا لم يسبقها ترشيد وتبسيط الكم الهائل من القواعد القائمة والتى تراكمت عبر السنين وصدرت عن سياسات وأيدولوجيات متباينة ولم يعد لكثير منها أغراض اجتماعية واضحة. كما أن التجربة فى كثير من الدول تبين أن الأهداف العامة قد تتحقق على نحو أفضل بحد أدنى من القيود مع خلق الحوافز للامتثال بها. كذلك فإن المشاركة الفعلية فى وضع القواعد من جانب المخاطبين بأحكامها يساعد فى حسن تطبيقها. لذلك فإن من المفيد إنشاء وسائل منظمة للتشاور (مثلا التشاور مع المنتجين والمستهلكين والوسطاء بشأن إنتاج أو توزيع سلعة أو خدمة معينة) قبل التقدم بمشروعات القوانين أو قبل إصدار اللوائح والقرارات العامة.

٣- النظم والبرامج

فى ظل النظرة الاستراتيجية العامة وفى ضوء الفهم الواضح لسياسات الدولة والإصلاح التشريعي واللوائحي الذي يستهدف تبسيط القواعد والقضاء

على التناقض فيها وتجميعها فى مطبوعات سهلة القراءة ومتاحة للجميع، اعتمدت التجارب الناجحة للإصلاح الإدارى على نظم حديثة فى عدد من المجالات، يكفى أن توضع أسس عامة لها ويترك تحديد تفاصيلها لكل وزارة أو جهاز مستقل مع مراعاة التبسيط بما يتناسب مع القدرة المتوقعة للقائمين على التنفيذ وتشمل هذه النظم بصورة خاصة:

أ) نظاما للتخطيط الاستراتيجى على مستوى الوزارة أو الهيئة للاستعداد لمتطلبات المستقبل على مدى خمس سنوات مثلا وما يترتب على ذلك من إعادة توصيف الوظائف وتحديد المهمات وتفادى تراكم أعداد فائضة من العاملين.

ب) نظاما لتجميع وتوزيع المعلومات بوسائل عصرية تضمن الدقة، بما فى ذلك تحديد القواعد الخاصة بسرية المعلومات (وهو موضوع تسرف الدول العربية كثيرا فيه ويجب أن تعيد النظر فى أهدافه وأبعاده).

جـ) نظاما لاتخاذ القرارات أي شرح العملية التي يتم بموجبها اتخاذ القرارات فى الوزارة أو الهيئة لضمان رشادة هذه القرارات واعتمادها على اعتبارات موضوعية وليس على التحيزات الشخصية.

د) نظاما ماليا للميزانية والنفقات يشمل التخطيط للميزانية ووضع مشروعها ورقابة الإنفاق منها ونظم المناقصات والتعاقد.

هـ) نظاما للمحاسبة والمراجعة يكفل التدقيق المالي السليم.

و) نظاما لإدارة الموارد البشرية بما يتضمن توفير المهارات المطلوبة وتنمية هذه المهارات عن طريق برامج التدريب وبرامج التنقلات المقصود منها توسيع مجال الخبرات وتحسين كفاءة الأداء.

ز) نظاما للرقابة والإشراف يبتعد بقدر الإمكان عن فكرة إرهاب العاملين ويشعرهم مع ذلك بأن هناك رقابة دقيقة على أدائهم يستتبعها عقاب الموظف المخطئ ومكافأة الموظف المجتهد أي التفرقة فى المعاملة على أساس مستوى الأداء.

والهدف العام من هذه البرامج هو ضمان كفاءة الأداء بشكل مستمر، وتحقيق أهداف الجهاز الإدارى المحددة فى الاستراتيجية العامة بحيث لا يصيبه الجمود أو يتحول مع الوقت إلى مؤسسة لخدمة العاملين فيه، أو يؤدى إلى عكس المقصود منه ويصبح معوقا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد اعتمدت التجارب الناجحة فى تطويرها لهذه البرامج بقدر الإمكان على أساليب إدارة القطاع الخاص واستفادت بذلك من المرونة التي توفرها هذه الأساليب ومن النظم الأحدث المتبعة فى هذا القطاع ومن الفلسفة السائدة فيه من حيث إعطاء أولوية لمستوى الخدمة والاستجابة لحاجة العملاء، والاعتماد فى معاملة الموظفين على الحوافز الحقيقية (أكثر من الاعتماد على العقوبات الإدارية) وتيسير سبل الاستغناء عن العاملين البلداء أو الفائضين عن الحاجة.

وهناك اختلاف واضح بين النظم المتبعة فى الدول المختلفة وخاصة من ناحيتين يبدو أن درجة النجاح فيهما تتوقف على أوضاع كل دولة، وهما درجة المركزية فى النظم المتبعة (وخاصة بالنسبة لإدارة العاملين) ومدى الاعتماد على نظم مغلقة فى التعيين فى الوظائف الفنية والحساسة لضمان الكفاءة العالية فيها.

ويبدو أن النظم التي تتمتع بدرجة من المركزية هي الأنسب للدول النامية خاصة إذا تم تطبيقها عن طريق آليات جيدة للتنسيق، وإذا أتاحت درجة من

التفويض (فى حدود الخطوط المركزية العامة) إلى إدارات العاملين على مستوى الوحدات الإدارية، طبقا لأهمية المهمة والمقدرة المتاحة لهذه الإدارات. وهناك أمثلة متعددة على أهمية «المركزية» فى عملية الإشراف والرقابة بالذات التي تحتاج إلى مهارات فنية وإدارية عالية والتي تتسم بالضعف كلما بعدت عن السلطة المركزية. إلا أن المركزية فى شئون العاملين لا تعنى أن تطبق الحكومة أنظمة الخدمة المدنية على شركات القطاع العام، فلا بد من إعطاء هذه الشركات درجة المرونة المتوفرة لشركات القطاع الخاص وإخضاع نظام العمل بها للقواعد ذاتها التي تطبق على الشركات المساهمة الخاصة. كما أن المركزية لا تمنع من السماح لوحدات معينة ذات استقلال إدارى من تطبيق أنظمة عاملين خاصة بها بشرط وجود ظروف موضوعية تبرر ذلك ومع إخضاعها لنظام دقيق للمحاسبة والمراجعة يحول دون التوسع غير المبرر فى هذا الاستثناء.

ومن ناحية أخرى ، فإن بعض الدول النامية (مثل النمور الآسيوية) استفادت من نظام التعيين المغلق (المتبع أيضا فى بعض الدول المتقدمة مثل فرنسا وألمانيا) فى الوظائف الفنية والإدارية العليا والوظائف المتعلقة برسم السياسات العامة. ويقوم هذا النظام (المعروف فى آسيا باسم نظام الماندرين) على تحضير المتفوقين من الطلبة لهذه الوظائف منذ البداية عن طريق معاهد عليا متخصصة (المدرسة الوطنية للإدارة فى فرنسا مثلا) ثم اختيارهم للعمل فى مواقع حساسة (المكاتب الفنية للوزراء مثلا) وإعارتهم للعمل فى إدارات أخرى أو حتى فى شركات خاصة أو فى منظمات دولية لفترات محددة لاكتساب مهارات إضافية، والتأكد من تلقيهم برامج تدريب مستمرة ثم تكليفهم بالمناصب العليا والحساسة بعد أن تثبت التجربة جدارتهم

لها (يتبع البنك الدولى هذا النظام فيما يعرف « ببرنامج المهنيين الشبان ») وقد يؤخذ على هذا النظام تأكيده على دور «الصفوة» فى المجتمع وعدم تكافؤ الفرص نتيجة لذلك، ولكن مزاياه كثيرا ما تتجاوز مجرد الأداء الكفء فى الوظائف التي يعين فيها المستفيدون من هذا النظام، حيث يدخل هؤلاء العاملون الأكفاء درجة أعلى من الكفاءة على الأداء ككل بل ويضيفون إلى هيبة واحترام الأجهزة الحكومية. وقد أخذت بعض التجارب بنظام وسط يعتمد أساسا فى الوظائف العليا على هذه الصفوة المعدة جيدا مع السماح أيضا بتعيينات أخرى لمن تتوافر لديهم الكفاءة والخبرة ولو لم تأتهم هذه من الإعداد المسبق طبقا لنظام الماندرين (يلاحظ أن مجلس الدولة فى مصر يأخذ بنظام مشابه حيث يقتصر التعيين فيه على الأوائل من خريجي كليات الحقوق ويشترط عليهم الحصول على دبلومين عاليين قبل الترقية الأولى ثم يوزعهم للعمل تناوبا فى الإدارات المختلفة فيه ويتيح لهم فرص الإعارة، ولكنه يسمح أيضا لغيرهم ممن تتوافر فيهم المؤهلات اللازمة بالتعيين اللاحق فى الوظائف الفنية، وهذه تجربة جيدة ولكن يعيبها نقص الاهتمام بالتدريب المستمر وبالبعثات الخارجية وربطها الترقية بالأقدمية إلى حد بعيد، كما إنها تقتصر على العمل داخل هذا المجلس) . وعلى أية حال فإن الأخذ بهذا النظام للإعداد لشغل الوظائف العليا والحساسة لا يعنى عدم الاهتمام بنوعية العاملين فى الوظائف الأدنى وببرامج التدريب الجاد لهم.

وقد اتبعت بعض الدول أيضا نظاما لإعداد كبار العاملين بطريقة أخرى، فبدلا من الإعداد المبكر يتم اختيار عدد من المدراء المتوسطين فى السلم الإدارى والذين ثبتت مهاراتهم الخاصة ويحصلون على تدريب خاص يؤهلهم للمناصب العليا (على نحو نظام أركان الحرب المعروف فى القوات المسلحة)

ورغم أن هذا النظام لم ينجح فى الدول المتقدمة فإنه مفيد بصورة خاصة للدول النامية إذا توافرت فيه شروط الاختيار على أساس الكفاءة (وليس على أسس سياسية مثلا) والتدريب الجاد لفترة طويلة فى المجالات المطلوبة للوظائف المحددة والمرونة فى استخدام الخريجين فى مجالات مختلفة وتوفير مرتبات عالية تضمن بقاءهم فى الخدمة.

٤- خطوات تنفيذ برنامج الإصلاح الإدارى

لا يكفى بالطبع أن يكون لدى الحكومة نظرة واضحة حول منهج الإصلاح الإدارى والنظم الواجبة الاتباع فى جهاز الخدمة المدنية، حيث إن هذه الأشياء لا تطبق تلقائيا، وإنما يتوقف النجاح إلى حد كبير على طريقة التنفيذ وكفاءته والتسلسل المتبع فى خطواته. وقد تبين من عدة تجارب اشترك البنك الدولي فى تمويلها عن طريق قروض الإصلاح الهيكلى ، إن التسلسل الذي يحتمل النجاح أكثر من غيره، بافتراض وضوح النظرة الاستراتيجية والاتفاق على الخطوط العريضة للنظم المطلوب تطبيقها (أى بعد التيقن من كيفية تحسين الأداء) هو البدء أولا بإدارة عملية تقليص حجم الجهاز بالتخلص من العمالة الزائدة بعد تحديد حجم هذه العمالة. ويتم هذا على عدد من الخطوات يستحسن تنفيذها تدريجيا بدءا بوزارة واحدة مهمة مثل وزارة المالية، كمثال يحتذى إذا ثبت نجاحه ويستفاد أيضا من الدروس المكتسبة فيه. ويحسن أن يتم ذلك طبق الخطوات التالية:

أ) تحديد العدد المطلوب فى كل تخصص وفى كل وظيفة لقيام الوزارة بالمهام المنوطة بها طبقا لاستراتيجية الإصلاح الإداري والنظم التي يتم إقرارها. ويستحسن أن يتم ذلك تحت إشراف لجنة عليا موحدة يشترك فيها مسئولون من عدة وزارات وأعضاء من خارج الجهاز الحكومي.

ب) إحصاء العاملين الحاليين (السن والمؤهل والخبرة والدرجة ومستوى الأداء ... إلخ) والأعمال التي يقومون بها ومايتقاضونه من مرتبات كلية (بما فى ذلك البدلات والحوافز.... إلخ).

جـ) العمل على التوفيق بين الأعداد والتخصصات المطلوبة من جهة، وتلك الموجودة فعلا من جهة أخرى عن طريق خطوات تقلل من عدد العاملين دون الاستغناء الجبرى عن خدماتهم، مثل: السماح بالتناقص الطبيعى فى العدد بعدم التعيين فى الوظائف التى تشغر بالتقاعد وغيره، ويمنع ازدواج العمل أي الجمع بين وظيفتين أو أكثر، ومنع تجديد خدمة من تجاوز سن التقاعد (وإن أمكن فى حالات استثنائية جدا الاستعانة بالخبرات النادرة بعقود مؤقتة) وتطبيق نظام اختياري للتقاعد المبكر طبقا لحوافز محدودة ومع الاحتفاظ بحق الرفض للإدارة حتى لا يتركها أكفأ العاملين استفادة من الحوافز المقررة ومن الفرص المتاحة لهم دون سواهم خارج العمل الحكومي، مع وقف الزيادات التلقائية فى المرتبات والترقيات التلقائية.

د) بعد استنفاد السبل السابقة، يمكن عند الضرورة النظر فى الاستغناء الجبري عما يبقى من عمالة فائضة. ويلاحظ أن معظم أنظمة الخدمة المدنية فى الدول المختلفة تسمح لجهة العمل بالاستغناء الجبري عن العاملين الذين لا يحتاج إليهم العمل إلا أن ذلك لا يطبق عملا إلا فى حالات الاستغناء الفردى. أما إنهاء خدمة مئات أو آلاف العاملين فى وقت واحد فهذا إجراء معقد وليس من السهل تطبيقه دون احتياطات كثيرة تضمن موضوعيته وتخفف من آثارة السلبية، ولهذا فسوف نعالجه على حدة فيما بعد. وتفترض هذه الخطوات طبعا إلغاء العمل بنظام ضمان تعيين الخريجين.

وبعد تقليص حجم العاملين فى الوزارة أو الهيئة المعنية تتمثل الخطوة التالية فى التحسين الفعلي لمستوى أداء الخدمة وتخفيض تكاليفها. ويتطلب ذلك وضع النظم السابق ذكرها موضع التنفيذ مع التأكيد على المهمة المنوط تحقيقها سواء بالجهاز ككل أو بكل وظيفة على حدة ومع الاهتمام بتبسيط الجوانب القانونية واختصار الإجراءات والموافقات (أي ترشيد طريقة اتخاذ القرارات) وتطبيق النظم الجديدة للمعلومات والإدارة والميزانية والمحاسبة والتدريب والإشراف والرقابة. ويتم ذلك فى ضوء جدول جديد للمرتبات يراعى فيه ألا تكون هناك فجوة مبالغ فيها بين المرتبات داخل الجهاز الحكومي وخارجه (فى شركات القطاع العام والقطاع الخاص) وإلغاء التعويضات التكميلية التي فقدت وظائفها الأصلية وتقليص عدد الدرجات فى السلم الإدارى على أن يكون لكل درجة نطاق واسع نسبيا يسمح بزيادة الراتب رغم البقاء فى الدرجة فترة طويلة كما يسمح بالتفرقة فى الراتب بحسب كفاءة الأداء، على أن يتم تحديد درجة كل موظف فى السلم الجديد على أسس موضوعية تؤكد الثقة العامة فى الإصلاح. وعادة ما يتم ذلك عن طريق لجنة أغلب أعضائها من خارج الجهة المعنية تحدد نقاطا معينة لمدى المعرفة المطلوبة فى شاغل الدرجة، ومدى المسئولية التي تقع على كاهله وما يتطلبه المنصب من قدرة على حل المشكلات، آخذة فى الاعتبار التناسب اللازم بين الدرجات المختلفة على مستوى الجهاز الإدارى ككل تحقيقا للعدالة.

وفى النهاية تبقى الخطوات التكميلية التى تضمن بالتدريج ترسيخ القيم الجديدة فى العمل الإدارى وتوفير العناصر التي تحقق الديناميكية فيه عن طريق إتاحة الفرص للعاملين الشبان للتقدم فى سلم الجهاز والتدريب المستمر والاستفادة من التقدم التكنولوجي بالقدر الذي يمكنهم استيعابه والذي

يتناسب مع الأوضاع السائدة فى الجهاز، مع الانفتاح بصورة مستمرة على التجارب المقارنة وما يتم استحداثه فى مجال العلوم الإدارية.

رابعا : مشكلة الاستغناء الجبري عن العمالة الزائدة

اصطحب الإصلاح الإدارى فى كثير من الدول بالاستغناء الإجبارى عن أعداد كبيرة من العاملين بلغوا عشرات الآلاف فى وقت واحد فى دول مثل الأرجنتين وغانا وبولندا. وليست هذه مشكلة كبيرة على المستوى الإنساني فقط، ولكن لها أيضا أبعادا اقتصادية وسياسية ينبغى تحليلها بدقة كما أن لها آثارا مهمة على مصداقية وتقبل برنامج الإصلاح. لهذا فإن من المهم الإقبال على هذه الخطوة فقط فى الحدود التي تحقق فائدة واضحة لمستوى الخدمة المدنية ودون آثار اقتصادية أو سياسية سلبية تفوق قيمة هذه الفائدة المحققة.

وترجع المشكلة فى أساسها إلى أنه كلما كانت الأعداد كبيرة فإن الاستغناء عنهم دون تعويضات سخية وآنية سوف يولد مشكلات اجتماعية وسياسية جديدة، خاصة فى الدول العربية التي لا يوجد فى أى منها نظام رسمي دائم لتعويضات البطالة (safety net) . غير أن التعويضات السخية لأعداد كبيرة تزيد من تفاقم العجز فى الموازنة العامة (ما لم يتم تمويلها بمنح من الخارج أو بقروض طويلة الأجل لا تشكل خدماتها عبئا كبيرا على ميزانيات المستقبل) وبزيادة هذا العجز يفقد الإصلاح الاقتصادي إحدى أهم دعاماته ويفشل فى توليد الاستجابة اللازمة لعنصر العرض أي فى زيادة الاستثمارات. ويرجع ذلك إلى أن زيادة العجز فى الموازنة العامة تزيد من معدل التضخم، وزيادة هذا المعدل تدفع أصحاب رءوس الأموال إلى تحويلها إلى عملات أجنبية للحفاظ على قيمتها كما تدفع التجار إلى رفع

الأسعار من جديد أو إلى إخفاء البضائع لتسويقها فى المستقبل مما يؤدى إلى مزيد من التضخم، كما إن زيادة معدلات البطالة المرتفعة أصلا تزيد من التوتر الاجتماعي وتهدد الاستقرار اللازم لجلب المزيد من الاستثمارات، لذلك فإن كل حكومة تواجه مشكلة الاستغناء الجبرى عن أعداد كبيرة من العاملين لا بد أن تجرى موازنة دقيقة بين متطلبات الاستقرار المالى ومتطلبات الاستقرار السياسي، وموازنة دقيقة بين هذه المتطلبات كلها وما ينتظر تحقيقه من فائدة اجتماعية واقتصادية نتيجة تخفيض أعداد العاملين وارتفاع مستوى الأداء. وإذا كانت الفائدة الأخيرة يمكن قياسها بسهولة فى حالة تخفيض عدد العمال فى شركات القطاع العام، فإن من الصعب قياسها بالأرقام فى حالة إصلاح جهاز الخدمة المدنية.

يلاحظ مع ذلك أن المستويات المنخفضة لمرتبات العاملين فى الحكومة تخفف من وطأة عبء تخفيض الأعداد خاصة إذا اقتصر الاستغناء على العاملين كبار السن حيث لا يفترض فى التعويض أن يجاوز القيمة الحالية للمرتبات عن الفترة بين تاريخ الاستغناء والتاريخ العادي للتقاعد (أي بعد تخفيض المبلغ بمعدل حسم يمثل الفرق بين القيمة الحالية والقيمة المستقبلية) كما أنه من الممكن، وهذا هو الأهم تفادي مشكلة دفع تعويضات كبيرة دفعة واحدة بعدد من الطرق .

يمكن مثلا تجميع العاملين الفائضين عن الحاجة في جهاز مركزى تتوافر له إحصاءات دقيقة عن مؤهلات وخبرات هؤلاء العاملين، ويسمح فقط لمن هم دون سن التقاعد بمدة وجيزة (لا تتعدى ثلاث سنوات مثلا) بترك الخدمة مقابل تعويض محدد، على أن يطبق هذا المبدأ سنويا خلال فترة البرنامج (خمس سنوات مثلا) أما الباقون فيتم أولا تشغيل بعضهم فى الوحدات الإدارية التي

يتبين من دراسة أوضاعها أن لديها عجزاً في تخصصات معينة أو في مواقع معينة، ويستمر الباقون في تلقي مرتباتهم الأصلية مع إعطائهم الاختيار بين عدد من البدائل مثل إعادة التدريب لشغل وظائف متوافرة في السوق (الرسمي وغير الرسمي) مع مساعدة الحكومة في ترتيب ذلك (دون القيام بالتدريب بنفسها) ثم إنهاء الخدمة الحكومية بمجرد الالتحاق بالعمل الجديد. ومثل البدء في مشروعات صغيرة في القطاع الخاص بتمويل من الجهاز المصرفي وخاصة بنوك الإنماء ومن هيئات المعونة الأجنبية وإنهاء الخدمة الحكومية بعد ذلك. ومثل إتاحة إنهاء الخدمة فورا مقابل تعويض يتمثل كليا أو جزئيا في شكل أسهم في شركات القطاع العام الرابحة والتي يجري تخصيصها. ويمكن أن يسمح البرنامج أيضا بالتقاعد المبكر لعدد إضافي محدد كل سنة بصرف النظر عن السن، مع تعويض مالي في الحدود التي تسمح بها أوضاع الموازنة العامة. وفي كل الأحوال يوضع حد أقصى للمدة التي يقضيها الموظف في هذا الجهاز المركزي دون الاستفادة من أي من هذه الاختيارات. إلا أن مثل هذه البرامج ينبغي تطبيقها بحرص شديد، فقد فشل كثير منها في بعض الدول الأفريقية التي يتم تجربتها فيها (في غانا مثلا أقبلت أعداد محدودة على إعادة التدريب وعلى البدء في مشروعات جديدة، ولم تكن وسائل التدريب متوفرة بشكل كاف في التخصصات التي زاد الإقبال عليها) كما أن فشل المشروعات الصغيرة التي يتم تمويلها عن طريق القطاع المصرفي يمكن أن يكون لها آثار سيئة على أوضاع البنوك الممولة ويجب اقتصاره على المشروعات المدروسة جيدا وعلى الأشخاص الذين يمكن الثقة في نجاحهم، أي أنه ينبغي أن يتم طبقا للأسس المصرفية السليمة.

وعلى أية حال فإن الاستغناء الجبري عن العمالة الفائضة يفقد الغرض منه إن لم يتم في إطار يتمتع بالمصداقية، فلا يتم الاستغناء إلا على أسس موضوعية ولا يتم التعيين بعد ذلك إلا على أساس الحاجة الفعلية وبوقف العمل بنظام ضمان تعيين الخريجين بصرف النظر عن حاجة العمل، وبصفة أعم تتغير النظرة إلى مرتبات الحكومة من مجرد وسيلة لتوزيع الدخل إلى مقابل فعلي ومجز لخدمات مطلوبة وضرورية.

وترجع أهمية ذلك إلى أن الزيادة المستمرة في السكان وفي أعداد الخريجين من شأنها إذا لم تتخذ الحيطة اللازمة العودة من جديد إلى زيادة أعداد الموظفين بصرف النظر عن حاجة العمل، ويترتب على هذا بالضرورة تزايد العجز في الموازنة من جديد وتناقص مستوى الأداء في الجهاز الحكومي، مما يفقد الناس الثقة في الإصلاح الإدارى كله، ويضعف من استجابة الاقتصاد للإصلاح الاقتصادي في الوقت نفسه.

خامسا: دور البنك الدولي

بعد أن بدأ البنك الدولي اعتبارا من عام ١٩٨٠ تقديم قروض لدعم ميزان المدفوعات في الدول التي تطبق برامج للإصلاح الاقتصادي (قروض التصحيح الهيكلي) سرعان ما تبين له أهمية الإصلاحات المكملة في عدد من المجالات الأخرى. لقد كان للبنك باع طويل قبل ذلك في تمويل مشروعات القطاع العام في الدول النامية وفي دراسة سبل إصلاح هذا القطاع، لكنه لم يكن يعتبر إصلاح الجهاز الحكومي عملا يدخل في حدود اختصاصه. غير أن الأمر تغير كثيرا في الثمانينات بعد أن تبين البنك أنه لا سبيل لنجاح الإصلاح الاقتصادى في دول معينة ما لم يسبقه أو يصطحبه إصلاح أساسي في جهازها الإدارى بل وأحيانا في الطريقة التي تتم بها مزاولة

السلطة من جانب الدولة أي في طريقة الحكم نفسها (governance) وذلك فيما يتعلق بإدارة الموارد العامة للدولة (المادية والبشرية) من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية فيها.

وفي ورقة قدمتُها إلى مجلس إدارة البنك الدولي في ديسمبر ١٩٩٠ تحت عنوان «شئون الحكم في الدول المقترضة ومدى صلتها بعمل البنك طبقا لاتفاقية إنشائه». (قامت مجلة «مصر المعاصرة» بنشر ترجمة عربية لها في عام ١٩٩٢) اقترحت أن مهمة البنك في تمويل التنمية وإعادة البناء في الدول النامية يمكن أن تشمل مساعدة الدول النامية الأعضاء في تحقيق الإدارة السليمة وفي الالتزام بالنظام فى إدارة موارد الدولة بما في ذلك توفير القواعد اللازمة والمؤسسات القادرة على تطبيق هذه القواعد، وذلك بشرط عدم تدخل البنك في الشئون السياسية التقليدية التي ليس لها علاقة ثابتة وواضحة بالنمو الاقتصادي. وضربت مثلا على الموضوعات المتعلقة بشئون الحكم والتي يمكن للبنك المساعدة فيها بناء على طلب الدولة المعنية موضوع إصلاح الخدمة المدنية، حيث قلت في تلك الورقة:

«إن للبنك الدولي دورا منذ فترة طويلة في بناء المؤسسات وفي تنمية الموارد البشرية وكثيرا ما يطلب منه التوسع في هذا الدور. ويمثل الاهتمام بجهاز للخدمة المدنية يتمتع بالكفاءة والنزاهة جانبا من هذا الدور. فمن الواضح أن الإدارة السليمة لاقتصاد دولة ما لا تتوقف فقط على السياسات التي تتبعها وإنما يتوقف أيضا على المؤسسات التي تترجم هذه السياسات إلى أعمال محددة. وتأخذ مساعدة البنك لجهاز الخدمة المدنية أحيانا شكل مساعدة الدولة في إعادة تنظيم أجهزتها الإدارية أو في دراسة طريقة اتخاذ القرارات فيها. بل ويمكن أن تصل هذه المساعدة إلى حد إعادة هيكلة الجهاز

الإداري كله بهدف زيادة الكفاءة فيه أو القضاء على الفساد أو تخفيضه وذلك في الحالات التي يكون التدهور في أوضاع هذا الجهاز قد وصل إلى أبعاد غير عادية. ومن الثابت أن لكفاءة الجهاز الإداري أثرا مباشرا على نجاح القطاع العام في الدولة بل وعلى تنمية القطاع الخاص. وعلى ذلك يمكن أن يقدم البنك الدولي قروضا للمساعدة في إصلاح جهاز الخدمة المدنية سواء كانت هذه القروض لتمويل مشروع معين أو لأغراض أعم. وإذا كانت هذه المساعدة مطلوبة في إطار برنامج إصلاح اقتصادي وللترويج للاستثمار وتم تقديمها بناء علي طلب من الدولة المعنية ، فمن الواضح أنها لن تشكل تدخلا غير مسموح به في شئون الدولة السياسية » (١).

وقد اتسع بعد ذلك نشاط البنك الدولي في مجال إصلاح الجهاز الإداري في الدول المقترضة عن طريق البحوث التي يجريها جهاز البنك وعن طريق تمويل عمليات هذا الإصلاح في عدد متزايد من الدول. وقد اتخذ النشاط التمويلي أشكالا مختلفة أهمها:

١) تمويل الدراسات اللازمة للإصلاح الإداري والتدريب الذي يصاحب هذا الإصلاح عن طريق منح من صندوق جديد أنشأه البنك باسم «صندوق التنمية المؤسسية» يتم تمويله عن طريق تخصيص جزء من أرباح البنك الصافية لهذا الغرض. وقد بدأ عمل هذا الصندوق عام ١٩٩٢ وخصص له ابتداءً ٢٥ مليون دولار. وسوف تكون مصر في القريب من الدول التي تستفيد من منح هذا الصندوق عن طريق منحة لدراسة أوضاع الجهاز الإدارى وطرق إصلاحه.

---

(١) راجع الأصل الإنجليزى فى:

Shihata, The World Bank in a Changing World 88 (1991)

٢) تمويل دراسات وعمليات الإصلاح الإداري عن طريق قروض للمعونة الفنية طبقا للشروط المعتادة للاقتراض من البنك أو من مؤسسة التنمية الدولية (التي تقدم قروضا طويلة المدى وبغير فوائد للدول ذات الدخل الأدنى ومن بينها في الدول العربية مصر واليمن وموريتانيا والصومال والسودان).

وقد حصلت اليمن على قرض في عام ١٩٩٠ من مؤسسة التنمية الدولية للمساعدة فى إصلاح أجهزة الإدارة العامة، كذلك حصلت مصر في عام ١٩٩٢ على قرض من هذه المؤسسة يشمل فيما يشمله تمويل دراسة وتنفيذ إصلاحات في جهاز البنك المركزي.

٣) تمويل لميزان المدفوعات فى إطار تنفيذ الدولة لخطوات الإصلاح المتفق عليها سواء ضمن قرض عام للإصلاح الهيكلي structural adjust-ment loan أو قرض لقطاع اقتصادي معين sectoral adjustment loan أو لقطاع الخدمة المدنية بالذات. وطبقا لهذه القرض يكون من حق الدولة سحب جزء من القرض بمجرد دخول اتفاق القرض حيز التنفيذ بعد تقديم شهادة تفيد بأن واردات الدولة في المدة المتفق عليها تجاوز هذا المبلغ، ثم يكون من حقها سحب الجزء المتبقي بعد إقناع البنك بأن الدولة قد نفذت بقية إجراءات الإصلاح المتفق عليها وبناء على تقديم شهادة مماثلة بشأن الواردات. أى أن القرض في هذه الحالات يعتبر تمويلا لميزان المدفوعات (الواردات) وتكون الدولة حرة بعد ذلك في استخدام مبلغ القرض وفي استخدام العملة المحلية المقابلة له كما ترى مناسبا، لكن التمويل يساعد الدولة على الإصلاح ويضمن تنفيذها له.

٤) وأخيرا فإن من الممكن في إطار تمويل البنك الدولى لمشروع معين أو لقطاع اقتصادي معين أن يشمل القرض مبلغا يخصص لإصلاح جانب معين

من جهاز الخدمة المدنية له علاقة بهذا المشروع أو القطاع، وفي هذه الحالة يكون الإصلاح الإداري عنصرا من عناصر المشروع المموّل بالقرض.

ومن المهم أن نوضح مع ذلك أن قروض البنك الدولي لا تمول التعويضات التي تدفع للموظفين لتيسير إنهاء خدمتهم وذلك بسبب التفسير القانوني لأغراض البنك التي تقتصر في تمويل المشروعات علي المشروعات ذات الأغراض الإنتاجية، فضلا عن أن التمويل من البنك مفروض فيه أن يقتصر علي تمويل العملات الأجنبية إلا في الأحوال الاستثنائية. ويلاحظ أن قروض الإصلاح بأشكالها المختلفة (المذكورة في البند ٣ أعلاه) توفر للحكومة أموالا يمكن عمليا استخدامها أو استخدام مقابلها المحلي لهذا الغرض حيث إن البنك يفترض أنه يصرف القروض مقابل واردات تم استيرادها ولا يسائل الحكومة حول استخدام مبلغ القرض بعد ذلك.

وقد أظهرت دراسات البنك الدولى حول مجهوداته في مجال الإصلاح الإداري في الدول الأعضاء فيه عددا من النقاط من أهمها ما يلى :

١) إن الإصلاحات الجزئية للحد من حجم الجهاز الإدارى ومن تكاليفه لم تصادف نجاحا كبيرا ومن غير المفيد اقتصار الإصلاح على مجرد تحسين جدول الأجور والمباعدة بين الأجور الدنيا والأجور العليا في غيبة الإصلاحات الأبعد مدى.

٢) إن الإصلاح الإداري هو قرار سياسي في الأساس يتوقف على قدرة القيادة السياسية في الدولة ورغبتها في اتخاذ الإجراءات اللازمة. وقد أثبتت التجربة أن المخاوف السياسية من الإصلاح الإداري لم يكن لها ما يبررها حيث تم الإصلاح في عدد من الدول بما في ذلك تخفيض كبير في العمالة الفائضة دون متاعب سياسية كبيرة نتيجة قدرة القطاع الخاص على

امتصاص هذه العمالة وحسن تصرف الحكومة في وضع البرامج اللازمة بالتشاور مع ممثلي العاملين (يلاحظ هنا ماسبق ذكره من أن الأمر قد يكون أصعب كثيرا في بعض الدول العربية التي تبلغ فيها العمالة الحكومية معدلا عاليا من مجموع العمالة وتعاني في الوقت نفسه من معدل عال للبطالة).

٣) إن إجراءات تخفيض العمالة بالطرق المخففة مثل التخلي الاختياري عن الوظيفة والتقاعد المبكر لم تؤد عمليا إلى تخفيض كبير في أعداد الموظفين، وأنه لا سبيل لتحقيق هذا الهدف من ركوب الصعب واتخاذ قرارات الاستغناء الجبري الجماعي بعد توفير الظروف المناسبة لذلك.

٤) إن من المهم أن يكتسب الإصلاح مصداقية عالية وأن تتم إجراءاته بطريقة جادة وعادلة ليس فقط كشرط لنجاحه وإنما أيضاً كشرط لتقبل الناس له ولاستمراره تبعا لذلك.

٥) إن إجراءات إعادة التدريب والتنقلات وتمويل المشروعات الصغيرة للعاملين الفائضين عن الحاجة ربما كانت مفيدة سياسيا في تقبل الإصلاح ولكن نتائجها الاقتصادية كانت محدودة وبالتالي فإن التوسع فيها يقتضي حرصا شديدا في التخطيط والتنفيذ.

٦) إن الحلول المؤقتة مثل الاقتراض من الخارج لرفع مرتبات العاملين في مشروع أو في مؤسسة معينة أو تخصيص المعونات الأجنبية لزيادة مرتبات الموظفين لا تقدم إجابة متواصلة للمشكلة بل على العكس من ذلك قد تؤدي إلى تأخير الحلول طويلة المدى بشأن الإصلاح الهيكلي فيما يتعلق بسياسات ونظم وبرامج العمل في جهاز الخدمة المدنية.

٧) إن الجمع بين قروض المساعدة وقروض الإصلاح الهيكلي مفيد في

تمويل الإصلاح الإدارى حيث للأولى مدى زمني أطول وللثانية تأثير أكبر على استعداد الحكومات للإصلاح (نظرا لحجمها الأكبر ولارتباطها في العادة بإصلاحات في مجالات أخرى).

٨) وإنه بالرغم من النتائج المتواضعة حتى الآن لعمليات الإصلاح الإداري من المفيد أن يستمر البنك الدولي في تمويلها نظرا للأهمية الكبيرة للجهاز الإداري الكفء في تطبيق برامج التنمية والإصلاح الاقتصادي والاجتماعي.

خاتمة

أوضحت في هذه الورقة العلاقة الوثيقة بين الإصلاح الاقتصادي والإصلاح الإداري كما بينت أن في تجارب الدول الأخرى كثيرا من الدروس التي يمكن للدول العربية الإفادة منها وتنفيذ برامج الإصلاح فيها بعد دراسة الأوضاع في كل دولة وما يتناسب بصورة أفضل مع هذه الأوضاع.

كذلك أوضحت أنه لا بديل للإصلاح الشامل الذي يشمل السياسات المناسبة والتأكد من توافر المؤسسات القادرة ثم تفصيل البرامج والمشاريع اللازمة للتنفيذ، على أن ينعكس هذا الثالوث (السياسات والمؤسسات والبرامج) على الإطار القانوني والتنظيمي في شكل قواعد وإجراءات مبسّطة وقابلة للتنفيذ.

ومع التأكيد على ضرورة وضع نظرة استراتيجية عامة لدور الجهاز الإداري يتحدد في ضوئها أنسب تشكيل للوزارات، عددا واختصاصا، حذرت من محاولة تغيير أوضاع الجهاز الإداري كله في وقت واحد وأوصيت بالتنفيذ المتدرج بناء على معلومات يمكن الاعتماد عليها وتحت إشراف مركزي وبمشاركة من العاملين في الجهاز الإداري نفسه، وفي الوقت الذى حذرت فيه

من التمسك بأوضاع قائمة رغم قصورها تحت مبررات اعتذارية خوفا مما يصاحب التغيير من متاعب في الزمن القصير، فقد حذرت كذلك من التغيير المبتسر الذي قد لا تكون له دواع حقيقية وإنما يُبتغي لوجه التغيير.

ورغم الإيجاز الشديد فقد عرضت الخطوات التي يمكن في تقديري أن تؤدي إلى إصلاح إداري ناجح والإجراءات التنفيذية التي يجدر اتباعها في تسلسل معين، وأوضحت موقع عملية الاستغناء الجبري عن أعداد كبيرة من العاملين في هذا الإطار والاحتياطات اللازمة في هذه العملية التي تمثل خطوة مهمة في عملية الإصلاح ولا ينبغي مع ذلك النظر إليها على أنها جوهر الإصلاح الإداري وأساسه.

وفي النهاية فقد شرحت باقتضاب الوسائل التي يمكن للبنك الدولي بموجبها مساعدة الدول النامية في طريق الإصلاح الإداري والتي يمكن للدول العربية الاستفادة منها مع تزايد خبرة البنك الدولي في هذا المجال الذي اكتشف بعد لأى أهميته الكبيرة في تحقيق التنمية الشاملة والمتواصلة.

*****

مرفق بيان بمراجع مختارة في الموضوعات التي تعالجها هذه الورقة.

Selected Bibiography

1. Eliana Cardoso, Macroeconomic Environment and Capital Formation in Latin America, unpublished paper to be included in forthcoming book edited by Luis Serven and Andres Solimano entitled "From Adjustment to Sustainable Growth : The Role of Capital Formation," World Bank, '1992.

2. Mamadou Dia, Indigenous Mangement Practices : Lessons for Africa's Mangement in the '90s, Concept paper and Work Program and Study Proposal, Africa Technical Deparment, World Bank, Aprial 1992.

3. Mamadou Dia, The African Experience with Privatization, Division Note, Africa Technical Department, World Bank, April 1992.

4. Ishac Diwan, The Role of Voluntary Pay Mechanisms in Public Divestitures, Draft Informal Discussion Paper, World Bank, October 1992.

5. Caio K. Koch-Weser, Reform and Regional Cooperation : A Development Agenda for the Middle East and North Africa, World Bank Paper presented at the Middle East Institute Conference, October 1992.

6. Geoffrey Lamb, Civil Service Reform in Algeria : Possible Approaches for the Bank, Infromal discussion paper, World Bank march 1992.

7. David Lindauer, Government Wage Policy in Afreica : Some Findings and Policy Issues, World bank Research Observer 3, no. 1, January 1988.

8. Louis de Merode, Civil Service Pay and Employment Reform in Africa : Selected Implementation Experien ces, Division Study Paper, Africa Technical Department, World Bank, June 1991.

9. Barbara Nunberg, Civil Service Reform and the world Bank, PRE Working Paper (WPS 422), World Bank, May 1990.

10. Barbara Nunberg, Managing the Civil Service : What LDCs can learn from Developed Country Reforms, Policy Research Working Paper (WPS 0945), World Bank, Agust 1992.

11. Christopher Pissarides, Labor Markets in the Middle East and North Africa, Informal Discussion paper, World Bank, October 1992'.

12. A. Revenga, M. Riboud and H. Tan, Mexico Labor Retraning Program : An Evaluation of its Impact on Employment and Wages, Informal Discussion Paper, World Bank, September 1992.

13. Luis Serven and Andress Solimano, Private Investment and Macroeconomic Adjustment : A Survey, World Bank Research Observer 7, number 1, January 1992.

14. Luis Serven and Andress Solimano, Economic Adjustment and Private Investment, Finance and Development 29, number 3, September 1992.

15. Luis Serven and Andres Solimano, Economic Adjustment and Investment Performance in Developing Countries, the Experience of the 1980s, unpublished paper to be included in forthcoming book edited by Luis Serven and Andress Solimano entitled "From Adjustment Lending to Sustainable Growth : The Role of Capital Formation, "World Bank, 1992.

16. Nemat Shafik, Has Labor Migration Promted Economic Integration in the Middle East?, Middle East and North Africa Discussion Papers Series, World Bank, No. 1, June 1992.

17. Mary Shirley and John Nellis, Public Enterprise Reform : The Lessons of Experience, EDI Development Studies, World Bank, 1991'.

18. Jerry Silverman, Public Sector Decentralization : Economic Policy Reform and Sector Investment Programs, Division Study Paper, Africa Technical Department, World Bank, November 1990.

19. Jan Svejnar and katherine Terrell, Reducing Labor Redundancy in State-Owned Enterpriss, PRE Working Paper (WPS 792), World Bank, October 1991.

20. United Nations Development Programe, Human Development Indicators, Human Development Report, 1992.

21. World Bank, Country Economics Department, The Reform of Public Sector Management : Lessons from Experience, Policy and Research Series (PRS 18), Sep-

tember 1991.

22. World Bank, Country Economics Department, Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth, Policy and Research Series (PRS 22), Septmeber 1992.

23. World Bank, Latin America and Caribbean Region, Latin America and the Caribbean : A Decade after the Debt Crisis (a Forthcoming Study), September 1992.



شئون الحكم أو المسائل المتعلقة بنظام وممارسة السلطة وعلاقتها بالتنمية وبعمل البنك الدولى *

مقدمة

بالرغم من أن الاستقرار السياسى فى أى دولة شرط مسبق للنمو الاقتصادى فيها ، كما أكدت على ذلك منذ وقت مبكر الوثائق والمطبوعات الصادرة عن البنك الدولي[1] وغيره من المؤسسات، فقد درج البنك على اعتبار المسائل السياسية خارجة بصورة عامة عن نطاق عملياته، وذلك مراعاة منه لأحكام صريحة واردة في اتفاقية تأسيسه تحرم عليه أخذ هذه الاعتبارات في الحسبان عند اتخاذ قراراته. وربما يظهر الآن قدر من الخروج على هذا التقليد المألوف. فقد ظهرت أول إشارة إلى أن لهذه الاعتبارات صلة بعمل البنك ، بأكبر درجة من الوضوح والصراحة، في دراسة هامة عن منطقة أفريقيا جنوب الصحراء حددت «شئون الحكم ،» أو

---

* بُنى هذا الفصل على ترجمة لمذكرة أعدها المؤلف باللغة الإنجليزية وقدمت لمجلس إدارة البنك الدولي في ديسمبر ١٩٩٠. وقد أعدت الترجمة العربية عن طريق جهاز الترجمة بالبنك الدولي

كما نشرت هذه الترجمة العربية في مجلة «مصر المعاصرة» عدد (٤٢٥) ١٩٩١ وقد نشر الأصل الإنجليزي في الفصل الثاني من كتاب المؤلف:

I . Shihata, The Wrld Bank in a Changing World (1991).

(١) يعني اصطلاح «البنك الدولي» أو «البنك»، حسب استخدامه في هذه المقالة، البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية، ما لم يدل السياق على غير ذلك، ويتضمن جزء لاحق من هذه المقالة أمثلة على الإدراك المبكر لصلة الاستقرار السياسي بعمل البنك.

نظام ممارســة السلطة (governance) باعتبارها قضية أساسية في استراتيجية التنمية الخاصة بهذه المنطقة . (١) وقد يكون هذا النهج قد تعزز فيما بعد بأحكام واردة في الاتفاقية التي أبرمت في الآونة الأخيرة لإنشاء البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير(٢) والتى تقصر عمليات هذه المؤسسة الجديدة على بعض الدول الأعضاء فيها التي تستوفي معايير معينة يمكن بسهولة وصفها بأنها ذات طبيعة سياسية. والأهم من ذلك أن اهتمام البنك الدولي المتزايد بالقضايا المتعلقة بنظام وممارسة السلطة في الدول الأعضاء المقترضة منه يبدو وكأنه بمثابة خطوة أخيرة منطقية في اشتراكه المتزايد بالتدريج فى إصلاح السياسات المتبعة في الدول المقترضة من خلال القروض التى يقدمها لدعم الاصلاح فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية بصورة خاصة.

ومهما كانت دوافع هذا الاهتمام المذكور وأسبابه، فقد أثار بالفعل قدرا كبيرا من والجدل بين موظفي البنك، حيث خلص بعضهم إلى أن «الوقت قد حان لكي يواجه البنك بصورة مباشرة قضية نظام وممارسة السلطة» بينما حذر البعض الآخر من أن «قوة البنك ومصداقيته تكمنان في وضعه غير

(١) البنك الدولي، «أفريقيا جنوب الصحراء - الانتقال من الأزمة إلى النمو القابل للاستمرار. دراسة الآفاق البعيدة المدى» (صدرت الطبعة الأولي في نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٨٩) وكانت بعض القضايا المتعلقة بنظام وممارسة السلطة والمذكورة فى هذه الدراسة، قد عولجت قبل ذلك بطريقة ضمنية في عمل البنك الخاص بتنمية القدرات المؤسسية وإدارة القطاع العام.

(٢) للاطلاع على دراسة مقارنة مفصلة لهذه الاتفاقية والنص الكامل للوثائق الأساسية للبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، انظر **I .Shihata, The European Bank for Reconstruction And Development (1990)**

السياسي، وطبيعته الفنية الخالصة، باعتباره مؤسسة ينصب اهتمامها على الكفاءة الاقتصادية». كما يشير الآن بعض المديرين التنفيذيين وأعضاء جهاز الإدارة العليا للبنك إلى قضية نظام وممارسة السلطة بدرجات مختلفة من التركيز والاهتمام. ولذلك يبدو من الأهمية بمكان، قبل أن يمضي النقاش إلى أبعد من ذلك، محاولة تحديد الإطار القانوني الذي يعالج البنك من خلاله هذه القضية، باعتبار ذلك مقدمة ضرورية لأي تحليل يجرى في المستقبل للطريقة التي يعالج بها البنك هذه القضية على مستوى العلميات، ذلك أنه لا يمكن أن يتصرف البنك بصورة قانونية إلا إذا فعل ذلك فى حدود التفويض الممنوح له ، حسبما حدد فى اتفاقية تأسيسة مثلما لا يمكن أن يتصرف ماديا إلا في حدود موارده وإمكاناته.

وبينما لا تدخل القيود على الموارد في نطاق الموضوع الذي تعالجه هذه المقالة، فإن الغرض منها هو تحديد إطار قانوني سليم لمعالجة قضية نظام وممارسة السلطة في العمل الذي يضطلع به البنك. الدولى أو بعبارة أخرى توضيح الحدود القانونية الملائمة التي يجب أن يلتزم بها البنك عند معالجة هذه القضية بموجب اتفاقية تأسيسه، حسب النص الحالي لأحكامها. وسيقع البنك في تناقض خطير لو سمح لنفسه بالتدخل في القضايا المتعلقة بنظام وممارسة السلطة في الدول الأعضاء بشكل يجاوز ما ينسجم قانونا مع التفويض الممنوح له حسبما تحدده القواعد التي تحكم أنشطته.

الفصل الأول - ظهور القضايا المتعلقة بنظام وممارسة السلطة في محافل التنمية في الآونة الأخيرة

يبدو أن الاهتمام الحالي بقضايا نظام وممارسة السلطة نشأ عن تطورات أساسية حدثت في عدة مناطق يعمل فيها البنك، خاصة في أفريقيا جنوب الصحراء وأوروبا الشرقية، وهو اهتمام يبدو أنه ظل يتطور، على أية حال، من خلال تزايد قروض التكيف التي يقدمها البنك ونشاطه البحثي (الاقتصادي والقطاعي).

١- دراسات البنك عن التنمية في أفريقيا - دراسة الآفاق البعيدة المدى لمنطقة أفريقيا جنوب الصحراء الصادرة في عام ١٩٨٩

نشر البنك، عام ١٩٨٩، دراسة بالغة الأهمية عن التنمية في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء[١] وقد سبقت هذه الدراسة تقارير أصدرها البنك في وقت سابق من بينها «التنمية المتسارعة في أفريقيا جنوب الصحراء» (١٩٨١) ونحو تنمية متواصلة في أفريقيا جنوب الصحراء (١٩٨٤) وتقارير أكثر تحديدا عن الإصلاح الإداري في بعض الدول الأفريقية. وقد شددت هذه التقارير السابقة على الحاجة إلى تنمية القدرات المؤسسية وإصلاح القطاع العام، وعزت مشكلات أفريقيا الاقتصادية بصورة رئيسية إلى عوامل تتعلق بإدارة الاقتصاد. غير أن الدراسة التي نشرت عام ١٩٨٩، وإن ركزت على نفس الفكرة، تضمنت معالجة لقضايا التنمية فى أفريقيا جنوب الصحراء وأوضحت لأول مرة قضية نظام وممارسة السلطة باعتبارها قضية رئيسية ينبغى معالجتها وتصحيحها.

---

(١) أنظر أعلاه، ص ٣١٢، الحاشية (١).

وقد استشهدت الدراسة بقول مأثور عن الرئيس السنغالي عبده ضيوف وهو أن «أفريقيا لا تحتاج فحسب إلى تقليص حجم الحكومة وإنما إلى تحسينها كذلك» [١] وأشارت إلى أن «حكومات كثيرة يدمرها الفساد والعجز المتزايد عن كسب ثقة عامة الشعب» [٢] واقترحت جدول أعمال استراتيجيا لأفريقيا لعقد التسعينات، غير أن الدراسة تنبأت بأن «أي من الإجراءات (التي تتضمنها هذه الاستراتيجية) لن يقطع شوطا طويلا، وأن معونة خارجية كبيرة لن تقدم، إلا إذا تحسن نظام وممارسة السلطة في أفريقيا».[٣] وشددت الدراسة على عدة عوامل باعتبارها ذات صلة بعملية التحسن هذه وهي: مسئولية الزعماء أمام شعوبهم، ووضوح المعاملات، والإدارة السليمة للأموال العامة، وإصلاح إجراءات التعاقدات العامة .[٤] ودعت إلى احترام مبدأ اتباع الأصول القانونية [٥] وحذرت من تزايد حجم اللوائح التنظيمية الإدارية [٦] وشددت على أهمية إصلاح جهاز الخدمة المدنية .[٧] كما أشارت الدراسة إلى أن وجود «إطار قانوني بسيط وواضح يطبق على نحو سليم أمر لا غنى عنه لنجاح أي مشروع على المدى الطويل.[٨] وأوضحت أهمية تأكيد سيادة القانون، وإصلاح النظام القضائي، وضمان «استقلال القضاء، والاحترام الصارم للقانون وحقوق الإنسان على كافة مستويات الحكومة، والمساءلة الواضحة عن الأموال العامة، ووجود مراجعين عموميين مستقلين مسئولين أمام مجلس تشريعي نيابي، وليس أمام جهاز تنفيذي» و[٩] عموما، شددت

(١) الدراسة السابق ذكرها، الصفحة ٥٥.
(٢) الدراسة السابق ذكرها، الصفحة ٣.
(٣) الدراسة السابق ذكرها، الصفحة ١٥.
(٤) المرجع السابق .
(٥) الدراسة السابق ذكرها، الصفحة ٢٢.
(٦) المرجع السابق .
(٧) الدراسة السابق ذكرها، الصفحات ٥٥ – ٥٧.
(٨) الدراسة السابق ذكرها، الصفحة ١٤٣.
(٩) الدراسة السابق ذكرها، الصفحة ١٩٢

الدراسة على أن أزمة نظام وممارسة السلطة تشكل أساس القائمة الطويلة من مشكلات التنمية في أفريقيا وعرّفت نظام وممارسة السلطة فى هذا السياق بأنه «ممارسة السلطة السياسية لإدارة شئون دولة ما»(١) وخلصت الدراسة من ذلك إلى أن الأمر يستدعي بذل جهود منتظمة «لإقامة هيكل مؤسسي تعددي، وخلق تصميم على احترام حكم القانون، وتوفير حماية قوية لحرية الصحافة وحقوق الإنسان»(٢) .

وجدير بالذكر أن هذه الدراسة، التي نقتبس منها في هذه المقالة بشيء من التفصيل نظراً لأهميتها بالنسبة لتطور اهتمام البنك بقضية نظام وممارسة السلطة، أشارت صراحة إلى وجود حاجة شعبية إلى «تجديد سياسي» فى أفريقيا .(٣) وعالجت مشكلات القارة المعروفة واقترحت حلولا لتكون محل بحث كافة الأطراف المعنية، وليس مجرد إجراءات محددة يتخذها البنك فى إطار عملياته. وفى المقدمة التي صدر بها رئيس البنك الدراسة، أبرز من جانبه بعبارات عامة أهمية «حسن نظام وممارسة السلطة» وعرّفه بعبارة أضيق بأنه «خدمة عامة تتسم بالكفاءة، ونظام قضائي يمكن الاعتماد عليه، وإدارة مسئولة أمام شعبها» .(٤) كما أوضح أن هذه مجرد «دراسة من إعداد موظفي البنك الدولي» وأن «الآراء التي تتضمنها لا تمثل بالضرورة آراء مجلس المديرين التنفيذيين أو حكومات الدول التي يمثلونها» (٥) .

---

(١) الدراسة السابق ذكرها، الصفحة ٦٠.
(٢) الدراسة السابق ذكرها، الصفحة ٦١.
(٣) الدراسة السابق ذكرها، الصفحة ١٩٢.
(٤) الدراسة السابق ذكرها، الصفحة ٢ من المقدمة.
(٥) المرجع السابق .

٢- اتفاقية تأسيس البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير

في ٢٩ مايو ١٩٩٠، وقعت أربعون دولة، هي جميع الدول الاثنتي عشرة الأعضاء في المجموعة الأوروبية، وإحدى عشرة «دولة أوروبية» أخرى، وتسع دول غير أوروبية (من بينها اليابان والولايات المتحدة) وثمان دول في أوروبا الوسطى والشرقية (من بينها الاتحاد السوفيتي)، بالإضافة إلى السوق الأوروبية المشتركة نفسها كمجموعة والبنك الأوروبي للاستثمار، على اتفاقية تأسيس البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير. وقد وقع هذا الحدث في إطار التغيرات السياسية والاقتصادية التاريخية التي كانت تشهدها دول أوروبا الوسطى والشرقية، والواقع أن تأسيس البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير يرتبط ارتباطا عضويا بعملية إعادة الهيكلة السياسية والاقتصادية لأوروبا الوسطى والشرقية. وهكذا توضح اتفاقية تأسيس البنك صراحة الدافع السياسي وراء إنشائه والأهداف السياسية التي يتوخاها .[1] وتبرز ديباجة اتفاقية تأسيس البنك الأوروبي هذا التوجه السياسي بالتأكيد على «المبادئ الأساسية المتعلقة بالديمقراطية القائمة على تعدد الأحزاب، وحكم القانون، واحترام حقوق الإنسان، والاقتصادات المستندة إلى نظام السوق».

ولا تدع اتفاقية تأسيس البنك الأوربي ذاتها مجالا للشك في التفويض المحدد الممنوح له لمساندة عملية تحول النظام الاقتصادي للدول التي تظهر التزاما بمبادئ سياسية معينة .[2] وبينما ينتظر أن تكون التنمية الاقتصادية

---

(١) انظر، بصورة خاصة، المادة الأولى (الغرض) والمادة الثانية (المهام) والمادة الثامنة (الدول المتلقية للموارد وأسلوب استخدامها).

(٢) انظر شحاته، المرجع السابق ذكره في الحاشية ٢ص٠٣٣ اعلاه، الصفحة ٣.

وإعادة البناء من بين الأهداف التي سيسهم البنك الأوروبي في نهاية المطاف في تحقيقها، فإن الغرض الذي من أجله أنشئ هذا البنك هو مساعدة دول أوروبا الوسطى والشرقية على التحول من الأنظمة السياسية المستندة إلى حزب واحد واقتصاد موجهً إلى نظام يستند إلى اقتصاد السوق الحرة والديمقراطية القائمة على تعدد الأحزاب، ومساندة تنمية القطاع الخاص اللازمة لإحداث هذا التحول. (١) وكنتيجة منطقية لهذا الغرض، ورد السعي إلى تحقيق الإصلاح الهيكلي والقطاعي، بما في ذلك إزالة الاحتكارات ونقل ملكية أو إدارة المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص، باعتباره مهمة يسعى البنك الأوروبي لتحقيقها في كافة أنشطته، وليس شكلا معتمدا للقروض التي يقدمها(٢).

غير أن البنك الدولي للإنشاء والتعمير قد تأسس، كما سيرد شرحه بالتفصيل ، لغرض مختلف هو مساعدة الدول الأعضاء على التحول من اقتصاد الحرب إلى اقتصاد السلم، وعلى تنمية وتعمير أقاليمها . وعلى نقيض اتفاقيتي تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية، فإن اتفاقية تأسيس البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير لا تتضمن نصا محددا يحرم عليه القيام بأنشطة سياسية أو التأثر بالصبغة السياسية للدول الأعضاء عند اتخاذ قراراته، وذلك نظرا للتفويض المحدد الممنوح له باعتباره أداة للتحول الاقتصادي والسياسي في أوروبا الوسطي والشرقية، ولذلك فإن

---

(١) انظر المادة الأولى من اتفاقية تأسيس البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير.

(٢) انظر الفقرة (١) من المادة الثانية من اتفاقية تأسيس البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، والتعليق على البند (٢) من المادة الثالثة عشرة في تقرير الرئيس عن الاتفاقية، المنشور في شحاته، المرجع السابق ذكره في الحاشية ٢ ص ٣٣٠ أعلاه.

الظروف التي دفعت إلى إنشاء هذا البنك وبررت الأحكام المذكورة أعلاه الواردة في اتفاقية تأسيسه تعتبر ظروفا خاصة تنفرد بها هذه المؤسسة.

٣- التوسع التدريجي في نطاق إقراض البنك الدولي لأغراض الإصلاح الهيكلي

شرع البنك الدولي في الإقراض لأغراض الإصلاح الهيكلي في عام ١٩٨٠ لمجابهة الأزمات الحادة التي عانت منها موازين المدفوعات في كثير من الدول الأعضاء المقترضة منه في أواخر السبعينات، وقد استهدفت العمليات الأولى التكيُّف الهيكلي (structural adjustment)الذي يعالج سياسات الاقتصاد الكلى للدول المعنية، ثم توسع الإقراض لأغراض التكيف بالتدريج وازداد عمقا من خلال عمليات التكيف القطاعى[١] التي أصبحت، في السنوات القليلة الماضية، الأداة المهيمنة على الإقراض لأغراض التكيف المركز على برامج وسياسات ومؤسسات الاستثمار القطاعي، باعتباره «عنصرا رئيسيا مؤثرا على الاستجابة فى جانب العرض». [٢] وطوال عقد الثمانينات، مثلت ارتباطات الإقراض لأغراض التكيف حوالي ١٨ فى المائة من مجموع قروض البنك الدولي و١٢ في المائة من مجموع اعتمادات المؤسسة الدولية للتنمية[٣].

(١) انظر، التقرير المرحلي عن الإقراض لأغراض التكيف، الفقرة ٣٥ (R88 - 15) (التقرير المرحلي). (من منشورات البنك الدولى)

(٢) المرجع السابق ذكره، الفقرة ١١٩.

(٣) التقرير الثاني عن الاقتراض لأغراض التكيف: السياسات الرامية إلى استئناف النمو، الملحق ٥ – ٢، الجدول ٥ – ٣ (R - 90 - 51) بتاريخ ٢٦ مارس/ آذار ١٩٩٠) (المنشور بعنوان سياسات الإقراض لأغراض التكيف الرامية إلى تحقيق النمو القابل للاستمرار ،الصفحة ٧٠، سلسلة السياسات والبحوث رقم ١٤) ومن حيث صافي المدفوعات، خلال عقد الثمانينات، مثل الإقراض لأغراض التكيف ٣٣ في المائة من مجموع مدفوعات البنك الدولي للإنشاء والتعمير و١٢ في المائة من مجموع مدفوعات المؤسسة الدولية للتنمية، نفس المرجع. وراجع عرضا لأسباب ونتائج هذا النوع من الإقراض في شحاته، البنك الدولي فى عالم متغير، الفصل الأول (١٩٩١) (باللغة الإنجليزية).

وجاء هذا التطور في إقراض البنك استجابة للعبر المستمدة من الخبرة التي اكتسبها في هذا المجال، وعكس إيمان البنك بأن البيئة التي تنفذ فيها السياسات لها نفس أهمية الإطار المادي والمؤسسي - إن لم تكن أكثر أهمية- فى تشجيع النمو والتنمية. وإدراكا من البنك أن قروض التكيف المقدمة في مرحلة مبكرة كثيرا ما كانت متفائلة أكثر من اللازم بشأن قدرة الحكومات على التنفيذ والتزامها بالإصلاح (١) فقد وجه اهتمامه نحو الإجراءات التي تزيد قدرات الحكومات على التنفيذ ونحو ما أسماه التقرير الثاني عن الإقراض لأغراض التكيف «الاقتصاد السياسي» لعملية التكيف (٢).

ولضمان قدرة الدول المقترضة على التنفيذ، ركزت شروط قروض التكيف على إجراء تغييرات مؤسسية في إدارة الاقتصاد الكلي والإدارة المالية، وإعادة هيكلة القطاعات وإصلاح السياسات، وزيادة كفاءة القطاع العام وإزالة القيود التي تعرقل إدارته بفاعلية (٣).

وبصورة خاصة، تناولت الشروط الخاصة بالإصلاح المؤسسي في بعض الحالات التنظيم العام لجهاز الخدمة المدنية، وحجم جهاز الإدارة العامة، وحجم القطاع العام وهيكله. فقد أبرمت اتفاقيات قروض بين البنك والحكومات المعنية، تنص على عدم صرف دفعات من حصيلة القروض إلا إذا اتخذت الحكومة المعنية إجراءات لتخفيض عدد موظفي جهاز الخدمة المدنية وإعادة هيكلة الوزارات وتصفية بعض مشروعات القطاع العام أو إعادة

(١) التقرير المرحلي، المرجع السابق ذكره أعلاه، الفقرة ٥٥.

(٢) التقرير الثاني عن الإقراض لأغراض التكيف، الفقرات ٤ -٦١/ ٤ - ٧٦

(٣) التقرير المرحلي المرجع السابق ذكره ، الفقرات ٦٣ - ٧٢.

هيكلتها أو عرضها للبيع، وتطلبت هذه الإجراءات، في حالات كثيرة ، إجراء تغييرات تشريعية واسعة النطاق، بصورة خاصة في مجالات العلاقات العمالية والاستثمار والضرائب، وبصورة عامة فيما أصبح يطلق عليه «البيئة المواتية لنشاط قطاع الأعمال».

وهكذا، تطورت شروط القروض من الإجراءات المتعلقة بالاقتصاد الكلي إلى الإصلاحات الأكثر تفصيلا التي تؤثر في جهاز الإدارة العامة نفسه، وذلك سعيا وراء إطلاق قوى النمو، وتقليل العقبات أمام الاستثمار، وزيادة كفاءة الجهاز الحكومي .، ويبدو أن التطور استهدف عادة تقليص حجم الجهاز الحكومي في القطاعات المنتجة وتقليل سيطرته على الاقتصاد.

وبينما ذكر التقرير الثاني عن الإقراض لأغراض التكيف أنه يتعين على البنك أن يتفادى بشدة التدخل في الشئون السياسية، فإنه رأى أن تكلفة الفشل التي تتحملها الدول المقترضة والبنك أكبر من أن تسمح «بتجاهل الإسهام الذي يمكن أن يقدمه الفهم الأفضل لواقع الاقتصاد السياسي للتكيف» . (١) وطبقا للتقرير، فإن هذا الفهم دفع البنك إلى تصميم برامج تتمتع بالمصداقية، لأن التجربة أظهرت أنه «عندما تكون درجة المصداقية منخفضة، فقد يكبد برنامج التكيف الهيكلي تكاليف اجتماعية واقتصادية أكثر مما كان متوقعا نظرا لأن الاستجابة الاستثمارية لن تكون كافية لاستئناف النمو» .(٢) كما أكد التقرير الحاجة إلى إدراك أهمية توقيت إجراءات الإصلاح، ليس من حيث قابليتها السياسية والاقتصادية للاستمرار فحسب(٣) وإنما أيضا من حيث تصميمها وطريقة عرضها .(٤) وعلاوة على

---

(١) التقرير الثاني عن الإقراض لأغراض التكيف، الفقرة ٤ -٦١.

(٢) المرجع السابق ذكره، الفقرة ٦ – ٢٢.

(٣) المرجع السابق ذكره الفقرة ٤ – ٦٤.

(٤) المرجع السابق ذكره، الفقرة ٤ – ٧٥.

ذلك، أشار التقرير إلى أنه من الأهمية بمكان، عند إعداد برنامج التكيف، تحديد الفئات التي تستفيد من عملية التكيف والفئات التي تضار منها، وهكذا يمكن توجيه إجراءات التعويض على نحو ملائم بحيث تسهم في ضمان الاستمرارية السياسية والكفاءة الاقتصادية للبرنامج (١).

وقد حدا هذا الإدراك المتزايد لأهمية الإطار السياسي للاصلاحات الهيكلية لضمان نجاحها ببعض المعلقين من خارج البنك على الإقراض لأغراض التكيف في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء إلى القول بأن وكالات المعونة ربما تكون قد أقامت فعلا «نظاما غير رسمي للسلطة وممارستها» بالنسبة لأفريقيا (٢).

وجدير بالذكر في هذا السياق، وكما ورد شرحه بالتفصيل في المذكرة التي أعددتها عن «الأغراض المعتمدة للقروض التي يقدمها أو يضمنها البنك» الصادرة في عام ١٩٨٨، أن الإقراض لأغراض التكيف الهيكلي يستند قانونا إلى الاستثناء المتعلق «بالأحوال الخاصة» المنصوص عليه في القسم٤ (٧) من المادة الثالثة من اتفاقية تأسيس البنك .(٣) وقد وصفت عمليات

(١) المرجع السابق ذكره، الفقرتان ٤ - ٦٧ و ٤ - ٦٨

(٢) قدمت في ندوة عقدت في الآونة الأخيرة عن موضوع «ما بعد الحكم المطلق(حكم الفرد) في أفريقيا» دراسات عمل بعنوان «النظام غير الرسمي للسلطة وممارستها في أفريقيا من جانب وكالات المعونة» وقد وصفت إحدى هذه الدراسات وكالات المعونة بأنها تشكل «الآن جزءا من هيكل نظام وممارسة السلطة» بينما اختتمت دراسة أخرى بهذه العبارة: «إن التكيف الهيكلي كعملية سياسية وعملية متعلقة بوضع السياسات يثير أعمق القضايا بشأن نظام وممارسة السلطة في أفريقيا وماهية الجهات التي أصبحت تتحمل مسئوليته بالفعل». انظر مركز كارتر التابع لجامعة أيموري، «ما بعد الحكم المطلق في أفريقيا» دراستي عمل رقمي ١١٥ و١٢٤ مقدمتين للندوة الافتتاحية لبرنامج نظام وممارسة السلطة في أفريقيا (١٧ - ١٨ فبراير/ شباط ١٩٨٩).

(٣) انظر المذكرة القانونية التي أعدها المستشار العام، SecM88- 517 بتاريخ ١٠ مايو/ أيار ١٩٨٨ وينص القسم ٤ (٧) المذكور على أن القروض والضمانات التى يقدمها البنك تكون لمشروعات محددة إلا فى أحوال خاصة .

التكيف، في تلك المذكرة، بأنها العمليات التي «تساعد دولة ما في محاولتها تهيئة الأوضاع والحوافز اللازمة لاستثمار رأس المال للأغراض الإنتاجية فى هذا الإطار على تقليل حجم التدهور الخطير في ميزان مدفوعاتها أو عن طريق تلبية الاحتياجات المالية الناشئة عن عملية الإصلاح أو المرتبطة بها»[1] وفى هذا الإطار تخدم مثل هذه العمليات بسهولة أغراض البنك وتدخل في نطاق التفويض الممنوح له. وكما ورد في المذكرة، فإن «أي قرض يقدمه البنك أو يضمنه لا يمكن (بأي تفسير قانوني معقول) وصفه بأنه مجرد دفع مبلغ لحمل الحكومة التي تتلقاه على أن تفعل ما يعتقد البنك أنه يخدم أفضل مصالحها أو بأنه «ثمن» إصلاح السياسات»[2].

وقد طبق نفس هذا التفسير على عمليات التكيف القطاعي التي يمول البنك من خلالها الواردات العامة. فإذا كان المطلوب هو الدفع السريع لحصيلة القرض لتحقيق الهدف المنشود منه بطريقة أكثر كفاءة، اعتبر أسلوب «القائمة السلبية» (أي السماح للدولة باستخدام مبلغ القرض في تمويل أية واردات تختارها عدا قائمة من الممنوعات) أسلوبا له ما يبرره، شريطة وجود فجوة خطيرة في ميزان مدفوعات الدولة المعنية يستدعي الأمر تضييقها أو وجود تكلفة أكيدة لعملية التكيف يستدعي الأمر تمويلها، حتى تتمكن الحكومة المعنية في أي من الحالتين من المضي قدما في إجراء إصلاحات السياسات المقترحة (٣).

وبينما لا يوحي أي من التفسيرات الواردة أعلاه بأن البنك مفوض بمهمة

(١) المرجع السابق ذكره، الفقرة ١٨.
(٢) المرجع السابق ذكره، الفقرة ١٧.
(٣) المرجع السابق ذكره، الفقرة ٢٠.

إدخال إصلاحات سياسية في الدول المقترضة أو الاعتراض على الشكل السياسي للحكومات التي ينوى مساعدتها، فربما تكون بعض المقولات، التي اقترنت أحيانا ببيانات غامضة داخل البنك وخارجه، قد أدت إلى إعطاء انطباع خاطئ بأن جميع القضايا المتعلقة بنظام وممارسة السلطة فى الدول المقترضة قد أصبحت جزءا لا يتجزأ من اهتمام البنك، إن لم تكن محور نشاطه المباشر.

الفصل الثاني: استبعاد الاعتبارات السياسية في اتفاقية تأسيس البنك، معناه ونطاقه فى إطار تطور البنك

١- الأغراض المرخص بها للبنك:

الأغراض التي يسعي البنك لتحقيقها مذكورة في المادة الأولى من اتفاقية تأسيسه(١) وهذه الأغراض، طبقا للمادة الأولى من اتفاقية تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير هى:

"١- المساعدة على تعمير أقاليم الأعضاء والعمل على تقدمها الاقتصادي بتوفير رءوس الأموال للأغراض الإنتاجية، بما في ذلك إعادة ميادين النشاط الاقتصادي التي دمرتها أو عطلتها الحرب، وتحويل الإنتاج إلى حاجات السلم، وتشجيع المشروعات التي من شأنها تنمية المرافق الإنتاجية والموارد

(١) على الرغم من أن أغراض البنك مذكورة على سبيل الحصر، فإنه يجوز توسيع نطاق المهام التي تتيح للبنك تحقيق هذه الأغراض بقدر ما يعتبر ضروريا أو مستصوبا. وقد فوضت للبنك سلطة إجراء هذا التوسع فى نشاطه العملي بموجب «السلطات الضمنية» المخولة له. وهذا الأمر معترف به صراحة في اتفاقية إنشاء المؤسسة الدولية للتنمية «الفقرة ٥(٦) من المادة الخامسة» والمؤسسات الأخرى المنتسبة للبنك.

الاقتصادية فى البلدان التي لم يكمل استغلالها.

٢- تشجيع عمليات الاستثمار الخارجي التي يقوم بها الأفراد والهيئات الخاصة عن طريق ضمان القروض والاستثمارات الأخرى والمساهمة فيها، وإذا تعذر الحصول على الأموال الخاصة بشروط مناسبة يقوم البنك بتقديم المال اللازم من رأس ماله ومما يجمعه من مال ومن موارده الأخرى.

٣- العمل على نمو التجارة الدولية نموا متوازنا طويل المدى، والمحافظة على تعادل موازين المدفوعات الدولية لتشجيع الاستثمار الدولي لتوسيع نطاق موارد الإنتاج عند الأعضاء، وتتقدم ذلك القوة الإنتاجية للأعضاء، وبذلك يساعد على زيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وحالة العمل فى أقاليم الأعضاء.

٤- تنظيم القروض المقدمة من البنك أو المضمونة منه بالنسبة للقروض الدولية المعقودة بطرائق أخرى بحيث تقدم المشاريع الأكثر فائدة والتي تكون الحاجة إليها أسرع، الكبير والصغير منها على السواء.

٥- إدارة عملياته مع مراعاة أثر الاستثمار الدولي على الحياة التجارية في أقاليم الأعضاء وعلى البنك أن يساعد على الانتقال بهوادة فى الفترة التي تلي الحرب مباشرة، من اقتصاديات الحرب إلى اقتصاديات السلم.

وسيسير البنك فى جميع قراراته على هدى الأغراض المبينة فى هذه المادة."

وتنص المادة الأولى من اتفاقية إنشاء المؤسسة الدولية للتنمية على ما يلي:

«أغراض المؤسسة هى أن تشجع على النمو الاقتصادي، وعلى زيادة القدرة

الانتاجية، وبالتالي على رفع مستويات المعيشة في مناطق العالم المتخلفة اقتصاديا والداخلة في نطاق عضوية المؤسسة، وعلى الأخص بتمويلها لكي تواجه حاجات تقدمها الهامة ، بشروط أكثر مرونة وأقل عبئا على ميزان مدفوعاتها من تلك الخاصة بالقروض التقليدية، وبهذا تساعد على تحقيق أغراض التنمية الاقتصادية للبنك الدولي للإنشاء والتعمير (ويسمى فيما يلي «البنك») وعلى تكملة أوجه نشاطه.

وتشترسد المؤسسة فى جميع قراراتها بأحكام هذه المادة."

ومن الأهمية بمكان، عند قراءة هذه النصوص، ملاحظة النقاط التالية:

١- أن التفويض الممنوح للمؤسستين ، وإن صيغ بعبارات عامة ، فإنه محدد النطاق ، إذ أنه لم ينشئ مؤسسات فوق الدول تتمتع بسلطات تتعدى الأغراض المحددة لها . ويتعلق التفويض أساسا فى حالة البنك الدولى للإنشاء والتعمير بالشئون الخاصة بالاستثمار اللازم للتعمير وتنمية أقاليم الدول الأعضاء . ويحدد دورا للبنك فى تسهيل استثمار رءوس الأموال للأغراض الإنتاجية وفى تشجيع تنمية المرافق والموارد الإنتاجية . ويتصور أن هذه التنمية ستساعد على زيادة الإنتاجية ورفع مستوى المعيشة وتحسين ظروف العمل. كما يعطي للبنك دورا في تشجيع الاستثمار الأجنبى الخاص من خلال التمويل الذي يقدمه. ويتصور قيامه بتشجيع الاستثمار الدولي كأداة لتشجيع نمو التجارة الدولية والمحافظة على توازن موازين المدفوعات . وعلاوة على ذلك فإن التفويض الممنوح للبنك، والذي يشدد دائما على التمويل للأغراض الإنتاجية، يذكر بالتحديد استئناف نشاط الاقتصادات التي تأثرت بالحرب وتنمية الدول الأعضاء الأقل نموا. كما أن التفويض - فى حالة

المؤسسة الدولية للتنمية - مقصور على تشجيع النمو الاقتصادي وزيادة القدرة الانتاجية في الدول الأعضاء الأقل نموا، خاصة من خلال التمويل بشروط ميسرة بهدف رفع مستوي المعيشة. وقد فهم هذا التفويض على نطاق واسع طوال تاريخ البنك بطريقة مكنته من تمويل المساعدة الفنية وتنمية الموارد البشرية وأنشطة أخرى ذات علاقة مباشرة بالتنمية الاقتصادية، إلى جانب المشروعات الاستثمارية التقليدية. وكما شرحنا أعلاه فإن تفسير هذا التفويض خلال الثمانينات على أنه يمكنّ البنك من مساعدة الدول الأعضاء على معالجة مشكلات موازين مدفوعاتها في إطار تنفيذ إصلاحات اقتصادية واجتماعية متفق عليها يمثل أعظم توسع تم حتى الآن في ممارسة البنك للسلطات المخولة له.

٢- تذكر الأحكام المقتبسة أعلاه من اتفاقيتي تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية بالتحديد أن كلا من هاتين المؤسستين «تسترشد في جميع قراراتها» بالأغراض المبينة في المادة الأولى من اتفاقية تأسيسها. وقد فسر النص المماثل في اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي علي أنه يحرّم على الصندوق أخذ الاعتبارات السياسية في الحسبان(١) (وهو أمر مذكور صراحة في أحكام أخرى من اتفاقية التأسيس، في حالة البنك).

٣- تشترط أحكام أخرى في اتفاقيتي تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية أن تقدم المؤسستان تمويلهما «لمشروعات

(١) انظر Gold «الاعتبارات السياسية محرمة بموجب مواد الاتفاقية عندما ينظر الصندوق في طلبات استخدام الموارد»، نشرة IMF Survey الصفحة ١٤٦ (١٩٨٣).

محددة» إلا فى «أحوال خاصة».[1] ويقدم هذا الاشتراط مزيدا من التفسير للصبغة المالية للمؤسستين والحاجة الخاصة إلى عزلهما عن الاعتبارات السياسية الأوسع نطاقا التي يجب ألا تكون لها صلة بتمويل المشروعات المحددة . غير أن أشكالا أخرى من التمويل يصرح بها فى أحوال خاصة، ولكن أحكاما صريحة فى اتفاقية إنشاء كل من المؤسستين تستبعد إدخال الاعتبارات السياسية فى جميع قراراتهما . أما فى حالة صندوق النقد الدولي الذى لا يمول مشروعات محددة ويتمتع بتفويض واسع فيما يتعلق بسياسات الدول الأعضاء المتعلقة بالنقد وأسعار الصرف، فإن القيد الموضوع على الأنشطة السياسية معبر عنه بطريقة مختلفة، إذ ينص القسم الثالث (ب) من المادة الرابعة من اتفاقية تأسيس الصندق، الذي يتعلق بالإشراف على ترتيبات أسعار الصرف ويتطلب من الصندوق اتباع مبادئ محددة تسترشد بها جميع الدول الأعضاء، على أن «تحترم هذه المبادئ السياسات الاجتماعية والسياسة الداخلية للدول الأعضاء» .[2]

---

(١) للاطلاع على تعريف هذين الاصطلاحين وأسلوب تطبيقهما عمليا . انظر المذكرتين القانونيتين المعنونتين: «تمويل المشروعات وغير المشروعات بموجب اتفاقية تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير Sec M 84 - 1053، بتاريخ ٢١ ديسمبر/ كانون الأول ١٩٨٤ و"الأغراض المرخص بها للقروض المقدمة من البنك أو بضمانه» Sec M88 - 517، بتاريخ ١٠ مايو/ آيار ١٩٨٨.

(٢) كما ورد فى الحاشية بالصفحة السابقة، ذكر السير Joseph gold المستشار العام الشهير للصندوق سابقاً ، أنه بالنظر إلى أحكام المادة المتعلقة بأغراض الصندوق ، فإنه يتعين استبعاد الاعتبارات السياسية عندما ينظر الصندوق فى طلبات استخدام موارده وليس فحسب عندما يضع المبادئ التى تسترشد بها الدول الأعضاء فيما يتعلق بسياسات الصندوق الخاصة بالإشراف على سياسات أسعار الصرف . انظر أيضاً للمؤلف نفسه "الجوانب القانونية والمؤسسية فى النظام النقدى الدولى ، مقالات مختارة ، الهيكل القانونى لنظام سعر التعادل ، الصفحة ٥٣٧ وما بعدها (١٩٧٩) . – بالإنجليزية

٢- تحريم الانشطة السياسية

تتضمن اتفاقيتا تأسيس البنك الدولى للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية ثلاثة أحكام متطابقة تقريبا تستهدف حماية الدول أعضاء فى هاتين المؤسستين من التدخل السياسي فى شئونها ومنع المؤسستين من أخذ الاعتبارات غير الاقتصادية فى الحسبان. وهذه الأحكام، على التوالى وبالترتيب الذي تظهر به فى اتفاقيتى التأسيس هى القسم ٥ (ب) من المادة الثالثة والقسم ١٠ من المادة الرابعة والقسم ٥ (ج) من المادة الخامسة من اتفاقية تأسيس البنك الدولى للإنشاء والتعمير، والفقرة ١ (ز) من المادة الخامسة والفقرة ٦ من المادة الخامسة والفقرة ٥ (ج) من المادة السادسة من اتفاقية إنشاء المؤسسة الدولية للتنمية. وفيما يلى نص هذه الأحكام فى اتفاقية تأسيس البنك:

- «يتخذ البنك من التدابير ما يمكنه من التأكد من أن أموال القرض تستخدم فى الأغراض المخصصة له، مع مراعاة الاقتصاد والكفاية دون التأثر بالاعتبارات أو العوامل السياسية أو غيرها من العوامل غير الاقتصادية». (القسم ٥ (ب) من المادة الثالثة).
- «لا يجوز للبنك ولا لموظفيه التدخل فى الشئون السياسية لأي عضو، كما أنه لايجوز لهم أن يتأثروا فى قراراتهم بالصبغة السياسية للعضو أو للأعضاء المختصين. ويجب أن لا تصدر قراراتهم إلا بناء على الاعتبارات الاقتصادية وحدها، كما يجب أن توزن بغير تحيز حتى يتسنى تحقيق الأغراض المنصوص عليها فى المادة ١» (القسم ١٠ من المادة الرابعة).

- «يؤدى الرئيس وموظفو البنك واجباتهم طبقا للأسس الموضوعة للبنك، ولا يخضعون لأي سلطة أخرى، وعلى كل عضو أن يحترم الصبغة الدولية لهذه الأعمال وأن يمتنع عن كل محاولة للتأثير على أي موظف عند تأدية أعمال وظيفته». (القسم ٥ (ج) من المادة الخامسة).

وتوضح الأحكام الواردة أعلاه بصورة خاصة الجوانب التالية:

(١) تغطي الأحكام بصورة مقصودة جميع القرارات التي تتخذها المؤسسات المعنية. وجدير بالذكر أن مسودة القسم ١٠ من المادة الرابعة من اتفاقية تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير، التى قدمت إلى مؤتمر بريتون وودز، بالصيغة الأصلية التى أعدتها وزارة الخزانة الأمريكية، قصرت التحريم المتعلق بالصبغة السياسية للدول الأعضاء على «القرارات المتعلقة بطلبات الحصول على قروض»[١] ولكن لجنة الصياغة التابعة لمؤتمر بريتون وودز عدلت هذه الصيغة بحيث أصبحت

(١) فى البداية، كانت الصيغة الواردة فى المسودة التي أعدها Harry D. White، المسئول بوزارة الخزانة الأمريكية، بتاريخ إبريل/ نسيان ١٩٤٣ (الجزء الرابع، القسم ١٣) (غير منشور) مقصورة على «قرارات منح أو منع القروض» ثم عدلت حينذاك لتصبح «القرارات المتعلقة بطلبات الحصول على قروض "في المسودة الأمريكية اللاحقة بتاريخ ١٦ سبتمبر/ أيلول ١٩٤٣، والمسودة البريطانية بتاريخ ٢٥ مايو/ حزيران ١٩٤٤، والمسودة الأمريكية البريطانية المشتركة بتاريخ ٣٠ مايو/ حزيران، والمسودة التى وزعت فى موتمر بريتون وودز تحت اسم الوثيقة رقم 169SA/2 بتاريخ ٦ يوليو / تموز ١٩٤٤. انظر « تحريم الأنشطة السياسية بموجب اتفاقية تأسيس البنك الدولى للإنشاء والتعمير وصلة ذلك بعمل المديرين التنفيذيين »، مذكرة قانونية من إعداد نائب الرئيس والمستشار العام، Sec M7 - 1409، بتاريخ ٢٣ ديسمبر/ كانون الأول ١٩٨٧.

تشير إلى القرارات بصورة عامة، وقد فسر تقرير اللجنة هذا التعديل بأن «الفقرة بالصيغة التي كانت عليها اختارت واحدا من الأغراض العديدة المبينة في المادة الأولى لتركز عليها اهتماما خاصا» وهو اختيار رأت اللجنة أنه لم يكن له ما يبرره.(١).

(٢) تفرض الأحكام المقتبسة أعلاه ستة شروط منفصلة ولكن يربط بينها خيط مشترك، وهذه الشروط هي:

(أ) يجب أن يضع البنك ترتيبات للتأكد من أن حصيلة أي قرض يقدمه أو يشارك فيه أو يضمنه تستخدم مع «مراعاة الاقتصاد والكفاية» ودون «التأثر بالاعتبارات أو العوامل السياسية أو غيرها من العوامل غير الاقتصادية» والواقع أن الشروط الواردة في اتفاقيتي التأسيس لقيام البنك الدولي للإنشاء والتعمير (القسم ٤ من المادة الثالثة) والمؤسسة الدولية للتنمية (الفقرة ١ من المادة الخامسة) بتقديم القروض أو الضمانات كلها ذات صيغة مالية أو فنية وليست ذات طبيعة سياسية.

(ب) يحرم على البنك، بما في ذلك أجهزته (٢) وبصورة خاصة كبار موظفيه(٣) التدخل في «الشئون السياسية» للدول الأعضاء.

(جـ) يحرم بنفس الدرجة على البنك وبصورة خاصة كبار موظفيه التأثر في قرارتهم «بالصبغة السياسية» للدولة العضو أو الدول الأعضاء المعنية. ويعني ذلك، بموجب أحكام اتفاقية التأسيس، أنه ليس للصبغة السياسية للعضو أي صلة بالنسبة لأغراض اتخاذ البنك لقراراته.

---

(١) مداولات مؤتمر بريتون وودز، الصفحات ٥٦٧و ٥٦٩ و٥٧٠ (١٩٤٨).

(٢) للاطلاع على التفاصيل انظر المذكرة القانونية المشار إليها في الحاشية بالصفحة السابقة.

(٣) المرجع السابق ذكره، الصفحة ٢.

(د) الاعتبارات الوحيدة التي لها، بموجب أحكام اتفاقية التأسيس، صلة بقرارات البنك وكبار موظفيه هي تلك التي يمكن أن توصف بأنها «اعتبارات اقتصادية» ويجب أن توزن هذه الاعتبارات بغير تحيز. ولهذا الشرط الأخير أهمية خاصة لضمان المعاملة المتساوية للدول الأعضاء التي لها ظروف اقتصادية متماثلة، وهو مستمد من مبدأ المساواة بين الدول، ذلك المبدأ الذى أحيط بالقداسة فى ميثاق الأمم المتحدة (المادة: ٢«١») والذى حظي بقدر كبير من اهتمام أولئك الذين أعدوا الصيغة الأصلية لمواد اتفاقية تأسيس البنك والذين تصوروا أن تكون عضوية هذه المؤسسة عالمية شاملة [١].

(هـ) يدين رئيس البنك وموظفوه بولائهم للبنك وحده، ومن الواضح أن هذا الشرط لا ينطبق على المحافظين والمديرين التنفيذيين، فبينما يطلب من هؤلاء التصرف بما فيه مصلحة المؤسسة والدول الأعضاء فيها ككل [٢] فإن الدول الأعضاء هي التي تنتخبهم أو تعينهم ولذلك ينتظر منهم أن يعبروا عن آراء تلك الدول[٣].

(و) وأخيرا، على كل دولة من الدول الأعضاء فى البنك احترام الصيغة الدولية لواجبات رئيس البنك وموظفيه، بالامتناع عن كل محاولة للتأثير عليهم لكي يتصرفوا على أساس اعتبارات غير اقتصادية أو يزنوا

---

(١) وفقا لما ذكره Gold، فى المرجع المذكور فى ص٣٤٦ أعلاه، الصفحة ١٤٧.

(٢) انظر المذكرة القانونية المذكورة فى ص٣٤٩ أعلاه، الصفحتين ٢ و٣، وGold، المرجع السابق ذكره فى ص ٣٤٧ ، الصفحات ٢٤١ - ٢٤٣ و٢٧٦

(٣) المرجع السابق ذكره .

الاعتبارات الاقتصادية على أساس آخر غير أساس عدم التحيز.

وتثير الشروط الستة الواردة أعلاه قضايا صعبة تتعلق بما يلى:

(١) معنى «الشئون السياسية» و«الصبغة السياسية» و«الاعتبارات الاقتصادية» فى إطار أحكام إتفاقية التأسيس .

(٢) مدى تفسير هذه الأحكام على أنها تفترض أن الاعتبارات الاقتصادية والسياسية منفصلة دائما إحداهما عن الأخرى .

(٣) مدى واقعية افتراض أن الوكالات الحكومية الدولية كالبنك الدولى للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية قادرة بالفعل على عزل قراراتها عن الاعتبارات السياسية.

أولا: معنى اصطلاحي «سياسي» و«اقتصادى» فى إطار اتفاقية تأسيس البنك:

لمجلس المديرين التنفيذيين للبنك سلطة اتخاذ قرار بشأن أية مسألة تتعلق بتفسير أحكام اتفاقية التأسيس، على أنه يمكن الطعن فى قرار التفسير أمام مجلس المحافظين لمراجعته بناء على طلب أي من الدول الأعضاء (المادة التاسعة من اتفاقية تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمادة العاشرة من اتفاقية إنشاء المؤسسة الدولية للتنمية) . وفى معرض الاضطلاع بهذه المهمة، يأخذ المديرون التنفيذيون فى الاعتبار التحليل القانونى الذي يقدمه المستشار العام وكذلك الاعتبارات الأخرى ذات الصلة.

ويخضع التفسير القانونى لأحكام المعاهدات المماثلة لاتفاقية تأسيس البنك للقواعد العامة للقانون الدولي التي وضعت وطورت على مدى قرون من

الممارسة والتطبيق على مستوى الدول، ومن خلال السوابق القضائية والبحوث الأكاديمية. وقد قننت هذه «القواعد العرفية» فى مادتين من مواد اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ الخاصة بقانون المعاهدات .(١) والقاعدة فى هذا الصدد هي أنه يجب تفسير أي معاهدة «بنية حسنة طبقا للمعنى المعتاد» الذي يعطي لبنودها، ليس بصورة تجريدية، ولكن فى «السياق الخاص بها» وعلى ضوء «هدف وغرض» المعاهدة . (٢) ولهذا الغرض، يجب أن يتضمن «السياق» النص «شاملا الديباجة والملاحق» وأى اتفاق يتم بين كافة الأطراف فيما يتعلق بإبرام المعاهدة، وأي «مستند» يبرمه واحد أو أكثر من الأطراف وتقبله الأطراف الأخرى باعتباره ذا صلة بالمعاهدة. كما يجب أن يؤخذ فى الاعتبار الاتفاقيات التى تبرم فيما بعد بين الأطراف بشأن تفسير أو تطبيق المعاهدة والممارسة اللاحقة أثناء تطبيق المعاهدة، والتى تثبت اتفاق الأطراف بشأن تفسيرها، كذلك أى قواعد ذات صلة من قواعد القانون الدولى تنطبق علي العلاقات بين الأطراف، غير أنه يجب إعطاء «معنى خاص» وليس «المعنى المعتاد» لأى اصطلاح «إذا ثبت أن الأطراف قصدت ذلك المعنى» (٣) ويجب عدم اللجوء إلى «وسائل التفسير الإضافية» مثل العمل التحضيرى للمعاهدة والظروف التي أبرمت فيها، باعتباره «استقصاء منذ البداية لنوايا

(١) المادتان الحادية والثلاثون والثانية والثلاثون من الاتفاقية الخاصة بقانون المعاهدات الصادرة بتاريخ ٢٣ مايو/ آيار ١٩٦٩، أصبحتا ساريتى المفعول فى ٢٧ يناير/ كانون الثاني ١٩٨٠، المجلد ١١٥٥ من سلسلة معاهدات الأمم المتحدة، الصفحة ٣٣١ (١٩٨٠) (اتفاقية فيينا) وثائق مؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات، فيينا، ٢٦ مارس/ آذار - ٢٤ مارس/ آيار ١٩٦٨ و٩ ابريل/ نيسان - ٢٣ مايو/ أيار ١٩٦٩، الوثائق الرسمية، وثائق المؤتمر، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/conf. 39/11/Add. 2، الصفحة ٢٩٣. وتتناول مادة ثالثة هى المادة ٣٣ تفسير المعاهدات التى تُوثق بلغتين أو أكثر ، ولكن ليست لها صلة بالموضوع الذي نناقشه هنا.

(٢) المادة الحادية والثلاثون (١) من اتفاقية فيينا، انظر أيضا تعليق لجنة القانون الدولي على مسودة المادة السابعة والعشرين التي أصبحت المادة الحادية والثلاثين، الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي لعام ١٩٦٦، الصفحتين ٤٠ و ٤١ الفقرة ١٢.

(٣) المادة الحادية والثلاثون (٤) من اتفاقية فيينا.

الأطراف» [1] وإنما يجوز أن يتم ذلك من أجل «تأكيد المعنى» الناجم عن تطبيق القواعد السالفة الذكر أو «تحديد المعنى» عندما يؤدي التفسير طبقا لهذه القواعد إلى:

(أ) ترك المعنى ملتبسا أو مبهما.

أو (ب) التوصل إلى نتيجة يبدو واضحا أنها سخيفة أو غير معقولة [2].

وهكذا، فإن مبدأ التفسير المقنن الوارد فى اتفاقية فيينا يعتبر مبدأ «موضوعيا» و«هدَّافا» إذ يعتمد على نص المعاهدة بالصيغة التي كتب بها، ولكنه يسعى أيضا إلى خدمة الهدف من النص، غير أن مثل هذا التفسير يمكن إكماله، إذا نشأت الحاجة إلى ذلك، عن طريق استقصاء نوايا الأطراف والأسلوب العملى الذي تطبق به الأطراف المعاهدة فيما بعد.

ولكلمتى «اقتصاد» و«سياسة» فى *اللغة الإنجليزية* أصل «يونانى» وكان لهما فى البداية معنيان بالغا الوضوح، إذ كانت كلمة «اقتصاد» تشير إلى إدارة المنزل، بينما كانت كلمة «سياسة» تشير إلى شئون المدينة أو الدولة أو الحكومة والسياسات العامة [3]. غير أن هذا التمييز فقد وضوحه الأصلى،

---

(١) تعليق لجنة القانون الدولى على المادة الثامنة والعشرين (التي أصبحت المادة الثانية والثلاثين، المرجع السابق ذكره فى الحاشية (٢) فى الصفحة السابقة، الفقرة ١٨).

(٢) المادة الثانية والثلاثون من اتفاقية فيينا.

(٣) للاطلاع على معانى كل من هذه الاصطلاحات وتطورها فى اللغة الإنجليزية انظر الطبعة المصغرة من قاموس أكسفورد الكبير للغة الإنجليزية، المجلد الأول الصفحة ٨٣١، والمجلد الثاني الصفحة ٢٢٢٨، فاصطلاح «اقتصاد» economy مشتق من كلمتين يونانيتين معناهما «منزل» و«إدارة» وهكذا ظل يستخدم فى اللغة الإنجليزية ليعني «إدارة المنزل» و«الإدارة بصورة عامة» و«فن أو علم إدارة المنزل» و«الطريقة *التي ينظم بها الإنفاق الخاص* لمنزل أو شخص ما»، وكذلك «*القواعد التي* تحكم أسلوب حياة شخص ما، ونظام معيشته وغذائه» وذلك قبل أن يبدأ استخدامه بمعناه الأوسع وهو «إدارة مصالح وموارد أى مجتمع أو منشأة بهدف تحقيق سلوك منظم وإنتاجية؛ وفن أو علم هذه الإدارة» المرجع السابق ذكره، الصفحة ٨٣١.

على الأقل جزئيا، نتيجة توسيع نطاق اصطلاح «اقتصاد» ليشمل اقتصاد الدولة وظهور اصطلاح «الاقتصاد السياسي» فيما بعد . وعلى الرغم من استخدام هذا الاصطلاح الأخير أحيانا فى بعض وثائق البنك الصادرة فى الآونة الأخيرة بمعنى يشدد على تأثير السياسة على عملية اتخاذ القرارات الاقتصادية، فإنه فهم فيما عدا ذلك على أنه يعني بصورة عامة «الفن أو العلم العملى لإدارة موارد دولة ما يهدف زيادة رفاهتها المادية » (١) كما قصد به عند استخدامه فى فترة لاحقه لذلك «العلم النظري الذي يتناول القانون الذي ينظم إنتاج عناصر الثروة وتوزيعها . (٢) و«الاقتصاد» بهذا المعني الأخير «سياسى» بالمعني الوارد فى القاموس فحسب ،أي بمعنى أنه «خاص بالدولة أو مجموعة المواطنين وحكومتها وسياستها» .(٣) غير أن اصطلاح «سياسي» له معان أخرى أكثر صلة بالسياق الخاص بأحكام اتفاقية تأسيس البنك. ونظرا لأن أحكام هذه الاتفاقية تدرك صلة وأهمية الاعتبارات الاقتصادية ولكنها تستبعد الاعتبارات السياسية، فلا بد أنها تفترض وجود تمييز ثابت

---

(١) نفس المرجع السابق ذكره، يبدو أن الاصطلاح استخدم فى وثائق البنك الصادرة فى الآونة الأخيرة بالطريقة التي يستخدم بها عادة فى كتابات من يطلق عليهم اقتصاديي المدرسة الكلاسيكية الجديدة.

(٢) المرجع السابق ذكره، على الرغم من أن القواميس المتخصصة تورد هذا المعنى العام، فإنها تبرز اهتمام علم الاقتصاد بتخصيص الموارد النادرة لأغراض متنافسة من خلال عمليات الإنتاج أو الإحلال أو التبادل، انظر، قاموس الاقتصاد،Huchinson The Economist Books (الصفحة ١٢٩ (١٩٨٩) وNemmers، قاموس الاقتصاد والأعمال ، الصفحة ١٥٧ (١٩٨٧) وقاموس الاقتصاد والأسواق المالية، صفحتى ٧١ و٧٣ (Gilpin) المحرر، الطبعة الخامسة، ١٩٨٦) – بالإنجليزية .

(٣) قاموس أكسفورد للغة الإنجليزية، المرجع السابق ذكره فى الحاشية (٣) الصفحة السابقة ، الصفحة ٢٢٢٨.

بين هذين النوعين . ولذلك فإن المعني الأكثر صلة بالعوامل السياسية المستبعدة يمكن العثور عليه فيما يعرفه قاموس أكسفورد بأنه «خاص بالشئون السياسية أو متخذ موقفا فى الشئون السياسية أو متعلق بنظام الحكم القائم على نظام الأحزاب، وبمعنى سيئ : متحيز ومثير للشقاق » (١) وكذلك «المبادئ أو المعتقدات أو الآراء أو الميول السياسية لشخص أو حزب ما »(٢) ومن شأن ذلك أن يشمل قضايا عديدة تندرج تحت ما أطلق عليه «فن وممارسة إدارة دولة ما أو فن وأسلوب الحكم»(٣) ولكنه لا يشمل، للأغراض المتعلقة بأحكام اتفاقية تأسيس البنك، قضايا اقتصادية وفنية نمطية مثل «إدارة الأموال أو الشئون المالية(٤) وبصورة أعم إدارة موارد الدولة المعنية باعتبارات الكفاءة. فمثل هذه القضايا الأخيرة تمثل بسهولة «اعتبارات اقتصادية»، بالمعنى اللغوي العادي وفى سياق أحكام اتفاقية التأسيس، على الرغم من أنها قد تنطوى على دلالات سياسية.

ثانيا: إمكانية تداخل الاعتبارات الاقتصادية والسياسية

قد يكون من السهل فصل الاعتبارات الاقتصادية عن الاعتبارات السياسية فى إطار تمويل مشروعات محددة، وهي المهمة الرئيسية للبنك بموجب أحكام اتفاقية تأسيسه. فقد افترضت هذه الاتفاقية أنه لن يتم الحكم على جدوى المشروعات على أساس الميول السياسية الحزبية لموظفى البنك أو المديرين التنفيذيين، وإنما على أساس الاعتبارات الفنية والاقتصادية مثل

(١) المرجع السابق ذكره

(٢) المرجع السابق ذكره.

(٣) P.H. Collin، قاموس الحكومة والسياسة، الصفحة ١٥٤ (١٩٨٨) - بالإنجليزية.

(٤) قاموس أكسفورد للغة الإنجليزية، المذكور فى الحاشية (٣) ص ٣٣٥ أعلاه، الصفحة ٨٣١.

معدلات العائد المالي والاقتصادي للمشروعات(١) ولكن الاعتبارات الاقتصادية بمعناها الواسع تمتد لتشمل الطريقة التي تدير بها الدولة المعنية مواردها، وبذلك قد يصبح من الصعب فصلها عن الاعتبارات السياسية، خاصة بالنسبة للإقراض «لأغراض اتباع سياسات معينة». ولضمان هيمنة الاعتبارات الاقتصادية على كافة قرارات البنك، نصت أحكام اتفاقية التأسيس على أن تقوم «لجنة مختصة» تتألف من خبير يختاره المحافظ الذي يمثل الدولة التي يقع المشروع المعني فى أراضيها و«عضو أو أكثر من هيئة البنك الفنية» بإجراء دراسة مدققة لكل قرض مقترح وتقديم التوصية الملائمة بناء على نتائج هذه الدراسة . (٢) وكضمان إضافى، نصت أحكام الاتفاقية على تشكيل مجلس استشارى لا يقل عدد أعضائه عن سبعة أشخاص «من بينهم ممثلو دوائر البنوك والدوائر التجارية والصناعية والعمالية والزراعية، مع مراعاة تمثيل أكثر عدد ممكن من البلاد» وذلك «ليبدي البنك نصائحه فى الأمور الخاصة بالسياسة العامة»(١).

(١) هناك افتراض أساسى ورد فى أحكام اتفاقية التأسيس ولكنه لم يتحقق فعلا، وهو أن النشاط الرئيسى سيكون فى شكل ضمان القروض أو المشاركة فى القروض التي يقدمها مقرضون من القطاع الخاص، والذين قد افترض أيضا أنهم سيكونون بطبيعة الحال مدفوعين بدوافع مالية واقتصادية وليس بدوافع سياسية.

(٢) انظر القسم ٤ (٢) من المادة الثالثة والقسم ٧ من المادة الخامسة من اتفاقية تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير، والفقرة أ (د) من المادة الخامسة من اتفاقية إنشاء المؤسسة الدولية للتنمية. ، واللجنة المذكورة فى هذه الأحكام يشار إليها فى ممارسات البنك باسم «Statutory Committee».

والواقع أن الذين أعدوا المسودات الأولى لاتفاقية تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير وخاصة أهم اثنين من أصحاب الفكرة الأصلية وهما الأمريكي هاري د. وايت والبريطاني اللورد كينز، كانوا يدركون حقا إمكانية التفاعل بين العوامل الاقتصادية والسياسية. ومع ذلك، فقد تعمدوا التشديد على وجوب عدم تحيز البنك حينما يتعلق الأمر بالأيدولوجيات والميول السياسية، وأبرزوا بدلا من ذلك الصبغة العالمية وغير السياسية للمؤسسة. فقد نصت المسودات الأولى التى أعدها السيد وايت على أن «يتجنب البنك وكبار موظفيه «بدقة شديدة التدخل فى الشئون السياسية لأي عضو» وظل هذا التشديد واردا فى المسودة التي قدمت إلى مؤتمر بريتون وودز[٢] وأضاف اللورد كينز فقرة أخرى إلى المسودة الأخيرة نصت على أن يتصرف البنك «بحيدة شديدة» .[٣] وقد أجيزت مسودة ما أصبح الآن القسم ١٠ من المادة الرابعة من اتفاقية تأسيس البنك الدولى للإنشاء والتعمير، دون أية مناقشة

---

(١) القسم ٦ من المادة الخامسة من اتفاقية تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير (وهو القسم الذي ليس له مقابل فى اتفاقية إنشاء المؤسسة الدولية للتنمية). غير أن مثل هذا المجلس الاستشارى لم يجتمع منذ عام ١٩٥٠. وقد دفعت التجربة المتعلقة بالمجلس الأول المديرين التنفيذيين إلى طلب إجراء مزيد من الدراسة حول هذه المسألة، غير أنهم لم يعربوا عن اهتمام بهذه المسألة منذ ذلك الحين.

(٢) انظر الوثيقة رقم 169 SA/2 بتاريخ ٦ يوليو/ تموز ١٩٤٤، القسم ٢ من المادة الخامسة (U.S. IV, 19). مداولات مؤتمر بريتون وودز، المرجع السابق ذكره فى الحاشية ١ ص ٣٥٠ أعلاه، الصفحتين ١٩٠ و١٩١.

(٣) نفس المرجع السابق ذكره، الصفحة ٢٠٢، وفيما بعد، حذر اللورد كينز، بمناسبة الاجتماع الافتتاحي للصندوق والبنك فى مدينة سافانا بولاية جورجيا فى مارس/ آزار ١٩٤٦، من أنه «إذا كان لهاتين المؤسستين أن تكسبا الثقة الكاملة للعالم المتشكك فيهما، فيجب أن يكون، بل وأن يبدو، أسلوب معالجتهما لأي مشكلة موضوعيا وعالميا تماما بدون تحيز أو محاباة». هذا النص مقتبس من كتاب R.E.Harrod بعنوان «حياة جون مينارد كينز» الصفحة ٦٣٢ (١٩٥١) - بالإنجليزية .

لمحتواها، لكن نطاقه وسع بحيث أصبح يغطى كافة قرارات البنك، كما أسلفنا شرحه.

ثالثا : ما مدى واقعية تحريم اخذ الاعتبارات السياسية فــى الحســبان فــى مؤســســة حكوميــة دوليــة؟

أثير هذا السؤال أثناء إعداد أحكام المادة التي تحرم أخذ الاعتبارات السياسية فى الحسبان وتستبعد التأثر بالاعتبارات السياسية (القسم ١٠ من المادة الرابعة من اتفاقية تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير) وفيما بعد أثناء مداولات الكونجرس الأمريكي التي سبقت الموافقة على قانون اتفاقيات بريتون وودز ويعتبر عدم إثارته فى مؤتمر بريتون وودز نفسه أو فى اجتماعات مجلس (مديري) البنك عند موافقته على اتفاقيات تأسيس كافة المؤسسات المنتسبة للبنك، والتي استخدمت صيغة مطابقة تقريبا للصيغة المستخدمة فى اتفاقية تأسيس البنك[1] أمرا له مغزاه، لأنه يوحي بأن الدول الأعضاء وافقت على الالتزام على عزل هذه المؤسسات المالية عن الاعتبارات السياسية حماية لها، وللدول الأعضاء فيها، من التقلبات السياسية فى الدول الأعضاء الكثيرة والمتنوعة الاتجاهات.

---

(١) انظر الفقرة ٦ من المادة الخامسة من اتفاقية إنشاء المؤسسة الدولية للتنمية والقسم ٩ من المادة الثالثة من اتفاقية إنشاء مؤسسة التمويل الدولية والمادة الرابعة والثلاثين من اتفاقية إنشاء الوكالة الدولية لضمان الاستثمار. ولأسباب تتعلق بنوع النشاط الذي تضطلع به هذه الوكالة، تصدرُ المادة الأخيرة الحكم الذى يشترط أخذ الاعتبارات الاقتصادية وحدها فى الحسبان بعبارة «مع عدم الإخلال بحق الوكالة فى أن تأخذ فى الحسبان جميع الظروف المحيطة باستثمار ما».

وفى أوائل عام ١٩٤٤، وقبل وضع المسودة التي قدمت لمؤتمر بريتون وودز فى صيغتها النهائية، أعدت وزارة الخزانة الأمريكية وثيقة «أسئلة وأجوبة» تشرح فيها المسودات السابقة للمواد التي تضمنت الأحكام الأصلية بما فيها تلك التي تحرم الأنشطة السياسية (١). وقد صيغ السؤال الأخير فى تلك الوثيقة على النحو التالي: «هل سيكون بوسع البنك تجنب تقديم قروض تستند بصورة رئيسية إلى الاعتبارات السياسية؟» ومن المثير للاهتمام أن الوثيقة قدمت الإجابة التالية التي نقتبسها هنا بنصها الكامل:

«يقصد بالبنك أن يكون وكالة اقتصادية تسهل الاستثمار الدولي الإنتاجي دون مراعاة للاعتبارات السياسية. وعند اتخاذ القرارات المتعلقة بطلبات الحصول على قروض، يجب ألا يتأثر البنك بالصبغة السياسية للدولة التي تطلب الائتمانات، وهذا الحكم جزء من الشرط العام الذي يتطلب أن يتجنب البنك بدقة شديدة التدخل فى الشئون السياسية للدول الأعضاء» (القسم ١٩ من المادة الرابعة).

وأعظم ضمان لأن تكون عمليات البنك مستندة على وجه الحصر إلى الاعتبارات الاقتصادية وارد فى الأحكام التي تتضمنها المسودة المقترحة، إذ لا يجوز للبنك أن يضمن أو يقدم أو يشترك فى تقديمها إلا لمشروع أو برنامج محدد تكون لجنة مختصة قد بحثته، وتمت الموافقة عليه لأنه سيزيد إنتاجية الدولة المقترضة، كما يشترط أن تبدو احتمالات خدمة هذه القروض مواتية (القسم ١ (ج) من المادة الرابعة). ويجب أن تتألف لجنة بحث المشروعات من خبراء يختارون من بين هيئة

(١) وزارة الخزانة الأمريكية، أسئلة وأجوبة بشأن بنك الإنشاء والتعمير (٢٤ فبراير/ شباط ١٩٤٤) - بالإنجليزية .

الموظفين الفنيين بالبنك وخبير تختاره الدولة التي تتقدم بطلب الحصول على القرض. وبموجب هذه الشروط لا يمكن تقديم قرض لدولة، إلا لأغراض اقتصادية بحتة، والمعايير التي يجب أن يفى بها المقترضون المحتملون هي المعايير التي تحمي المصلحة الاقتصادية للمقرض والمقترض.

والمفترض أن توفر طبيعة عمليات البنك تأكيدا إضافيا بأن الاعتبارات السياسية لن تؤثر على قرارات البنك، فالجزء الأكبر من عمليات البنك سيوجه نحو تشجيع وتسهيل الإقراض الدولي من جانب مستثمرين من القطاع الخاص. وعلى الرغم من أن البنك سيكون مستعدا بصورة عامة لضمان القروض التي توافق عليها اللجان الفنية أو المشاركة فيها. فإنه لن يضغط على المستثمرين من القطاع الخاص لتقديم هذه القروض. ومن المعقول افتراض أن المؤسسات الاستثمارية الخاصة لن تأخذ العوامل السياسية فى الاعتبار، إلا بقدر ما يؤثر استقرار حكومة الدولة المقترضة على عنصر المخاطرة المرتبط بكافة القروض الخارجية. وهكذا يوفر المستثمرون من القطاع الخاص ضابطا آخر على كافة القروض التي يضمنها البنك أو يشترك فى تقديمها.

كما أن الصيغة الدولية للبنك توفر ضمانا ضد تقديم القروض لأغراض سياسية، كما ورد شرحه فى الإجابة عن السؤال رقم ١٥. ولا يمكن أن تكون للبنك نفسه سياسة خارج النطاق المالى البحت. وفيما يتعلق بالدول الأعضاء كل على حدة، فإن لها بلا شك مصالح سياسية دولية هامة. ومع ذلك، سيكون من الصعب جدا علي أي دولة عضو استغلال البنك لأغراض تعزيز مصالحها السياسية إذ أن كل دولة عضو ممثلة فى المجلس (مجلس المحافظين) بعضو واحد، ولا يمكن لأي دولة أن تدلي بأكثر من ٢٥ فى المائة من مجمل عدد الأصوات (القسم ١ من المادة الخامسة) وعلاوة على ذلك، يتوقع من المجلس أن يتشاور مع المجلس الاستشارى

حول الشئون المتعلقة بالسياسة العامة. وسيتألف هذا المجلس الاستشارى من أشخاص نوي كفاءات واضحة ويكون اهتمامهم الرئيسي منصبا على الشئون الاقتصادية والمالية وليس على الشئون السياسية (القسم ٥ من المادة الخامسة).

غير أن الاحتمال قائم دائماً فى أن يمارس ضغط لحمل البنك على تقديم ائتمانات خارجية نظرا لضرورتها السياسية. وقد صيغت المسودة المقترحة بحيث تقلل إلى أدنى حد ممكن إمكانية حدوث هذه العوامل المؤثرة على الإقراض الدولى. غير أننا ندرك أن أي مجموعة من القواعد لن تكون فى حد ذاتها كافية لإلغاء الاعتبارات السياسية تماما وأن التنفيذ المناسب لأنشطة البنك يتوقف فى نهاية المطاف على طبيعة الأشخاص المسئولين عن عملياته.

ولا يعنى هذا أنه لا يوجد مبرر لتقديم قروض دولية لأغراض سياسية، فمن الواضح أنه قد يكون من الملائم فى بعض الحالات تقديم قروض لمساعدة حكومة صديقة. ولكن هذه القروض يجب ألا تقدم بمساعدة أو تشجيع من البنك الذي يهتم على وجه الحصر بالاستثمار الدولي للأغراض الإنتاجية، كما يجب ألا تقدم هذه القروض من موارد مالية مقدمة من مستثمرين من القطاع الخاص. وحيثما يتعين تقديم قروض لأغراض سياسية، يجب أن تقدم الحكومة أو الحكومات المعنية الموارد المالية اللازمة لذلك، دون أن تطلب من البنك أو المستثمرين من القطاع الخاص تحمل المخاطر المرتبطة بمثل هذه القروض ،(١).

(١) المرجع السابق نكره الصفحات ٧٥/ ٧٧ . ويلاحظ أن الأحكام الواردة فى المسودة السابقة المشار إليها فى هذه الإجابة والتى أوردت لجنة الخبراء والمجلس الاستشارى بقيت فى مواد اتفاقية تأسيس البنك (القسم ٤ ،٣، من المادة الثالثة والقسم ٧ من المادة الخامسة فيما يتعلق بلجان القروض، والقسم ٦ من المادة الخامسة فيما يتعلق بالمجلس الإستشارى)، وهو ما لم يحدث بالنسبة للحكم الخاص بالحد الأقصى للأصوات التى يمكن لأي دولة عضو الإدلاء بها، غير أن غرض الحكم الأخير تحقق من خلال تخصيص الأسهم بين الأعضاء والنص على حق كل عضو فى المساهمة فى أى زيادة فى رأس المال بنفس نسبة مساهمته الأصلية.

وقد أعطى وزير الخزانة الأمريكي إجابة مماثلة حينما سأله السناتور تافت أثناء مداولات مجلس الشيوخ عما إذا كان يعتقد أنه «عندما يشكل مجلس، يتألف من الدول الكبرى والدول الصغرى فى العالم، فإنه لن يتأثر بالاعتبارات السياسية عند تقديم قرض لدولة ما؟(١) وفى معرض إجابة وزير الخزانة مورغنثو على الإمكانية العملية لهذ المسألة، شدد مرة أخرى على أن «المؤسسات ستؤدى عملها بقدر ما يمكن لبشر، على أساس اقتصادى بحت، وأن ذلك سوف يتوقف على الأشخاص الذين يديرونها» (٢).

وجدير بالذكر أنه على الرغم من إثارة تساؤلات حول الإمكانية العملية لعزل البنك عن التدخلات السياسية من جانب الدول الأعضاء وممثليها، فإن أهمية المحافظة على الصبغة الدولية غير السياسية لرئيس البنك وموظفيه لم تكن أبدا موضع أى تساؤل. غير أنه لا يمكن المحافظة على هذه الصبغة الدولية، إذا لم تحترم الدول الأعضاء التزامها المنصوص عليه أيضا فى اتفاقية التأسيس، بالامتناع عن محاولات التأثير على الرئيس والموظفين أثناء تأدية أعمالهم.

وربما تكون الممارسة العملية للبنك قد شهدت أمثلة على عدم الاحترام الكامل للمثل التى تضمنتها اتفاقية التأسيس وعلى احتمال تأثير الاعتبارات السياسية على قرارات البنك بدرجات مختلفة من الكياسة. وربما يكون المديرون التنفيذيون قد أدلوا بأصواتهم أحيانا بناء على تعليمات مدفوعة بدوافع سياسية. وقد ذكر المستشار العام للبنك، فى الماضى والحاضر، أن

---

(١) انظر مداولات مجلس الشيوخ بشأن قرار مجلس النواب رقم ٣٣١٤ (ب) بتاريخ يونية/ حزيران ١٩٤٥، الصفحة ١٥.

(٢) المرجع السابق ذكره. أثناء نفس المداولات، قال الوزير مورغنثو مشيرا إلى مؤتمر بريتون وودز، "إن جميع المناقشات دارت حول الاحتياجات الاقتصادية والمالية لتلك الدول... ولم يطرح فى أى وقت تساؤل بشأن الأيديولوجية السياسية لدولة ما".

مجلس المديرين لا يمتلك وسيلة قانونية للاعتراض على صوت أدلى به على أساس دوافع سياسية غير معلنة(1) غير أن أياً من ذلك لا يغير الأحكام الواردة فى اتفاقية تأسيس البنك، ولا يوفر أساسا قانونيا مقبولا للإخلال بها.

٣- الاعتبارات السياسية ذات الصلة المحتملة نظرا لتأثيرها الاقتصادى المباشر أولوجود التزامات دولية ملزمة.

وهكذا يتعين على البنك وكبار موظفيه عدم التدخل فى الشئون السياسية للدول الأعضاء وأخذ الاعتبارات الاقتصادية وحدها فى الحسبان. ومع ذلك فإن الأحداث السياسية الداخلية أو الخارجية قد يكون لها آثار اقتصادية مباشرة هامة يجوز على نحو سليم أخذها فى الاعتبار عند اتخاذ قرارات البنك، نظرا لطبيعتها الاقتصادية، وقد تنشأ أيضا أوضاع تؤدى فيها الأحداث السياسية إلى إنشاء التزامات على البنك أو الدول الأعضاء فيه، وهي التزامات لا يمكن تجاهلها عند إتخاذ قرارات البنك. ويتطلب هذان المجالان توضيحا لتحقيق انسجامهما مع أحكام اتفاقية التأسيس.

(١) قد تكون درجة عدم الاستقرار السياسى لحكومة دولة عضو تطلب الحصول على قرض، أو درجة عدم توفر الأمن فى الأراضي التابعة لها ، كبيرة بحيث تؤثر فى احتمالات تنمية الدولة المعنية، بما فى ذلك أهليتها الائتمانية المحتملة، كما أن التغييرات السياسية قد تؤثر فى قدرة الدولة المقترضة على الوفاء بالتزاماتها بموجب إتفاقية القرض أو قدرة البنك على الإشراف على تنفيذ المشروع الذي يقدم له القرض أو تقييمه بعد إنجازه. ونتيجة لذلك، لا يمكن اعتبار الاحتلال الأجنبى الجزئي أو الكامل لأراضى

---

(١) انظر المذكرة القانونية المشار إليها فى الحاشية ١ ص ٣٤٩ أعلاه، الصفحة ٦.

الدولة المعنية أو نشوب صراع مدني (حرب أهلية) في هذه الأراضى غير ذي صلة بعمل البنك لمجرد أن لهما طبيعة سياسية. ولذلك فإن إقراض البنك فى مثل هذه الظروف قد يكون مناقضا للحرص المالي الذي تتطلبه اتفاقية تأسيسه (القسم ٤« ٥ » من المادة الثالثة). وقد يعرض ذلك أيضا للخطر مركز البنك في الأسواق المالية أو يؤثر بصورة أخرى تأثيرا معاكسا على سمعته كمؤسسة مالية. والواقع أن البنك أدرك منذ وقت طويل أنه «لا يسعه تجاهل أوضاع عدم الاستقرار السياسى الداخلى الواضح أو غموض الأوضاع السياسية التى قد تؤثر بصورة مباشرة على الاحتمالات الاقتصادية للدولة المقترضة»[1] وقد ساندت الإدارة القانونية للبنك هذا الموقف بانتظام، وكان أحدث مثال على ذلك المذكرة القانونية بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٨٧ .[2] غير أنه من الأهمية بمكان تذكر أن البنك يظل ملتزما، حتى في ظل هذه الأوضاع، بأخذ الاعتبارات الاقتصادية ذات الصلة في الحسبان، ولا تمثل الأحداث السياسية سوى الأصول التاريخية أو الأسباب المؤدية إلى نشوء تلك الاعتبارات الاقتصادية.

(٢) بالإضافة إلى الاحتمالات العملية الواردة أعلاه، قد تنشأ أوضاع أخرى يصبح فيها البنك ملتزما قانونا بمنح اعتبار كاف لعوامل ذات طبيعة سياسية بصورة أساسية ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة (المادة الثامنة والأربعون) يلزم الدول الأعضاء في البنك التي هى أيضا أعضاء فى الأمم المتحدة بتنفيذ قرارات مجلس الأمن «بصورة مباشرة ومن خلال تصرفاتها

---

(١) البنك الدولى والمؤسسة الدولية للتنمية ومؤسسة التمويل الدولية – نشرة السياسات والعمليات رقم ٤٣ (ابريل/ نيسان ١٩٦٨).

(٢) المذكرة المشار إليها فى الحاشية فى ص ٣٤٩ أعلاه، الصفحتان ٤ و ٦.

داخل الوكالات الدولية المناسبة التي هي أعضاء فيها» والتزامات الدول الأعضاء بموجب ميثاق الأمم المتحدة لها الأولوية على التزاماتها التعاهدية الأخرى، بما في ذلك التزاماتها بموجب اتفاقية تأسيس البنك، وذلك بحكم نص صريح وارد في ميثاق الأمم المتحدة (المادة الثالثة بعد المائة) . كما أن البنك نفسه ملتزم، بحكم اتفاقية علاقته مع الأمم المتحدة، بأن يأخذ في الاعتبار الالتزامات المشار إليها أعلاه والتى تتحملها الدول الأعضاء بموجب الميثاق، وبأن «يراعى على النحو اللازم قرارات مجلس الأمن بموجب المادتين الحادية والأربعين والثانية والأربعين من ميثاق الأمم المتحدة»[١] (التى تتناول الإجراءات الملزمة التى قد يتخذها مجلس الأمن للمحافظة على السلام والأمن الدوليين) . ويدخل ضمن هذا الوضع عدم قدرة البنك نتيجة لذلك على تقديم قروض لدولة عضو تخضع لإجراءات المقاطعة التى يفرضها مجلس الأمن، وقد تعهد مجلس محافظى البنك من جانب واحد، بموجب قرار اتخذه بتاريخ ١٣ سبتمبر ١٩٥١[٢] بأن يراعى على نفس النحو اللازم قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التي تتخذ بموجب قرارها الخاص «بالاتحاد من أجل السلام» الذى اتخذته فى تلك السنة[٣] (يفترض أن يكون ذلك استنادا إلى أن

---

(١) القسم ١ من المادة السادسة من الاتفاقية المعقودة بين الأمم المتحدة والبنك الدولى للإنشاء والتعمير، ١٥ نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٤٧، المجلد ١٦ من سلسلة الأمم المتحدة، الصفحة ٣٤٦. (انظر أيضا المجلد ٣٩٤ من سلسلة معاهدات الأمم المتحدة، الصفحة ٢٢٢، للاطلاع على الاتفاقية المماثلة مع المؤسسة الدولية للتنمية).

(٢) القرار رقم ٦٤ الذي اتخذه مجلس المحافظين فى الاجتماع السنوى السادس، البنك الدولى، الاجتماع السنوي السادس لمجلس المحافظين، موجز المداولات الصفحة ٢٦ (١٩٥١).

(٣) قرار «الاتحاد من أجل السلام» رقم ٣٧٧ (المادة الخامسة) المجلد ٥ من الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الملحق ٢٠ (A/1775) الصفحات ١٠ - ٢٠ القرار المتخذ بناء على تقرير اللجنة الأولى (١٩٥٠).

مثل هذه القرارات معادلة لقرارات مجلس الأمن التى تتخذ بموجب المادتين الحادية والأربعين والثانية والأربعين من ميثاق الأمم المتحدة)(١).

ويجب أن يلاحظ فى هذا الصدد أن البنك رفض، عندما نشأت مناسبة لذلك في الستينات(٢) أن يعامل بنفس الطريقة القرارات الأخرى التي اتخذتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، والتى تعتبر عادة بمثابة توصيات(٣) متذرعا في هذا الصدد بأحكام اتفاقية تأسيسه التي تحرم الأنشطة السياسية وكذلك أحكام الاتفاقية الخاصة بعلاقة البنك مع الأمم المتحدة(٤). وبموجب هذه

---

(١) اتخذ قرار «الاتحاد من أجل السلام» المثير للجدل لتمكين الجمعية العامة من التصرف كجهاز للمحافظة على السلام والأمن الدوليين عندما يخفق مجلس الأمن فى تنفيذ مهمته نظرا لاستخدام إحدى الدول الخمس المتمتعة بالعضوية الدائمة حق الفيتو.

(٢) للاطلاع على تقرير مفصل عن هذه الواقعة التي تسبب فيها اتخاذ الجمعية العامة للأمم المتحدة فى عام ١٩٦٦ قرارات تطلبت من البنك عدم تقديم مساعدة مالية لجنوب أفريقيا والبرتغال، انظر، شحاته، البنك الدولي وحقوق الإنسان- تحليل للقضايا القانونية وسجل الإنجازات، المجلد ١٧ من مجلة Denver Journal of International, Law & Politics، الصفحة ٤٣ وما بعدها (١٩٨٨) وKneller، حقوق الإنسان والشئون السياسية وبنوك التنمية المتعددة الأطراف، المجلد ٦ من نشرة دراسات جامعة ييل عن النظام الدولى العام، الصفحة ٣٦٢ (١٩٨٠) وMarmorstein، سلطة البنك الدولى فى أخذ العوامل المتعلقة بحقوق الإنسان فى الاعتبار عند اتخاذ القرارات الخاصة بالقروض المجلد ١٣ من نشرة Journal of International Law and Economic، الصفحة ١١٣ (١٩٧٨) وWhiteman، المجلد ١٤ من Digest of International Law الصفحة ١٠٠٤ وما بعدها (١٩٧٠) و Bleicher، الأمم المتحدة مقابل البنك الدولى للإنشاء والتعمير: مأزق العلاقات الوظيفية، المجلد ٢٤ من مجلة International Organization، الصفحة ٣١ (١٩٧٠)

(٣) للاطلاع على دراسة أجريت فى الآونة الأخيرة للطبيعة القانونية لقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، وهو موضوع مثير للجدل من نواح معينة، انظر، المجلد ٦٢/٢ من حولية معهد القانون الدولى رقم ٦٢/٢، السؤال الأول (الرئيسى): إعداد الاتفاقيات العامة المتعددة الأطراف والوثائق غير التعاقدية ذات الوظيفة المعيارية أو الهدف المعيارى- قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، M.K. Skubiszewski، المقرر، الصفحات ٦٥ - ١٢٦، والقرار المتخذ ٢٧٤ وما بعدها (١٩٨٧).

(٤) انظر الحاشية (١) فى الصفحة السابقة.

الاتفاقية الأخيرة، يحظر على كل من المنظمتين تقديم توصيات رسمية للأخرى دون قدر معقول من المشاورات السابقة. وعلاوة على ذلك، فإن الأمم المتحدة «تسلم بأن القرار الذي يتخذه البنك بشأن أي قرض يعتبر أمرا يتقرر عن طريق الممارسة المستقلة للبنك لقدرته الخاصة على الحكم وفقا لاتفاقية تأسيس البنك». وتنص الاتفاقية صراحة على أن «الأمم المتحدة تسلم لذلك بأن السياسة السليمة تقتضي الامتناع عن تقديم توصيات للبنك فيما يتعلق بقروض معينة أو فيما يتعلق بشروط أو أوضاع التمويل الذي يقدمه البنك». وقد سلم البنك فحسب بأنه «يجوز للأمم المتحدة وأجهزتها على نحو ملائم تقديم توصيات فيما يتعلق بالجوانب الفنية لخطط أو برامج أو مشروعات الإنشاء أو التعمير»[1] كما أن هذه الأحكام الأخيرة تنسجم مع أحكام المادة الأولى من نفس الاتفاقية التي تنص على أنه «نظراً لطبيعة مسئوليات البنك الدولية وأحكام اتفاقية تأسيسه، فإنه يعتبر منظمة دولية مستقلة، ومطلوب منه أن يعمل على هذا الأساس». والواقع أنه يتعين على البنك، بموجب أحكام اتفاقية تأسيسه ذاتها (القسم ٨ من المادة الخامسة) التعاون مع أى منظمة دولية عامة، كالأمم المتحدة، شريطة أنه «لا تنفذ الاتفاقيات التي يقصد بها تحقيق هذا التعاون والتى تستدعى تعديل أى نص من نصوص هذه الاتفاقية (أى الاتفاقية المنشئة للبنك) إلا بعد تعديله طبقا للمادة ٨ ».

وعلى الرغم من أن موقف البنك بشأن هذه المسألة لم يتغير في سياق الجدل الذي ثار في الستينات حول تقديم قروض لجنوب أفريقيا والبرتغال، فقد يكون من المثير للاهتمام التنويه بأن المستشار القانونى للأمم المتحدة في ذلك الحين جادل بأن تحريم الأنشطة السياسية بموجب القسم ١٠ من المادة

---

(١) القسم ٣ من المادة الرابعة من اتفاقية العلاقة، الحاشية (١) فى ص ٣٦٦ أعلاه.

الرابعة من اتفاقية تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير ليست له علاقة بالمعايير المتعلقة بالسلوك الدولي لإحدى الدول والمؤثر في التزاماتها الأساسية بموجب ميثاق الأمم المتحدة، وبأن ما حرمته الاتفاقية هو التدخل في الشئون السياسية الداخلية للدول الأعضاء في البنك والتمييز ضد إحدى الدول الأعضاء بسبب الصبغة السياسية لحكومتها(١)، غير أنه لم يحدث خلاف أثناء تلك الواقعة على أن الشئون السياسية الداخلية التي ليست لها أبعاد دولية خطيرة تقع خارج نطاق عمل البنك.

وللملاحظة الأخيرة أهمية خاصة فيما يتعلق بقضية **انتهاكات حقوق الإنسان** وأثرها على قروض البنك. فقد سنّت واحدة على الأقل من الدول الأعضاء تشريعا يخوّل ويأمر المدير التنفيذي الممثل لها في البنك (وفي عدد من المؤسسات المالية الدولية الأخرى) «بمعارضة» تقديم أي قرض أو أي شكل آخر من أشكال المساعدة المالية أو الفنية إلى أي دولة تتبع «نمطا من الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان المعترف بها دوليا» أو «توفر الملجأ للأفراد الذين يرتكبون أعمال إرهاب دولي عن طريق خطف الطائرات» ما لم تكن هذه المساعدة موجهة بصورة محددة في جميع هذه الحالات « إلى برامج

---

(١) انظر المجلد ٢١ من الوثائق الرسمية للأمم المتحدة، الصفحات ٤ -٢٠، .Doc. A/C 4 SR1653 ، (الطبعة المؤقتة، ١٩٦٦). اتخذ Bleicher، في المرجع المذكور في الحاشية (٢) ص ٣٤٨ أعلاه، الصفحة ٣١، و Marmorstein، في المرجع المذكور في الحاشية نفسها ، الصفحات ١٢٧ - ١٣١، موقفا مماثلا ولكن Kneller لم يتخذ موقفا مماثلا، في المرجع المذكور في الحاشية نفسها، الصفحات ٤١٨ - ٤٢١. للاطلاع على الموقف الذي يؤكد أن التدخل في السياسات الداخلية والخارجة محرم بموجب اتفاقية تأسيس البنك، انظر، مذكرة الإدارة القانونية للبنك الدولي للإنشاء والتعمير بتاريخ ٥ مايو/ أيار ١٩٦٧ المنشورة في المجلد ٢٢ من سلسلة الوثائق الرسمية للجمعية العامة، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/6825 (١٩٦٧)، الملحق ٢.- بالأنجليزية .

تلبي الاحتياجات الإنسانية لمواطني هذه الدولة» .(١) غير أن الممارسة العملية للبنك التي كانت موضع قدر من الجدل في الآونة الأخيرة داخل مجلس مديري البنك، تمثلت عمليا في أن درجة احترام حكومة دولة ما للحقوق السياسية والمدنية خلافا للحقوق الاقتصادية(٢) لا يمكن أن تعتبر في حد ذاتها أساسا لقرار البنك بتقديم قروض إلى تلك الحكومة. غير أن انتهاك الحقوق السياسية قد يصل إلى أبعاد يصبح عندها سببا لاهتمام البنك، إما بسبب آثاره الاقتصادية المباشرة الهامة أو إذا أسفر عن التزامات دولية ذات صلة بعمل البنك كتلك التي تفرضها القرارات الملزمة التي يتخذها مجلس الأمن الدولي.

---

(١) انظر القسم ٧٠١ (أ) و (و) من قانون المؤسسات المالية الدولية، المعدل في مجلس الشيوخ الأمريكي ومجلس النواب الأمريكي ليصبح تشريع العلاقات الخارجية حتى نهاية عام ١٩٨٨، الصفحات ١٥٣ - ١٥٦ - (١٩٨٩). للاطلاع على التاريخ التشريعي لهذا النص القانوني، انظر شحاته، المرجع المذكور في الحاشية (٢) ص ٣٤٨ أعلاه، الصفحة ٤٥ وما بعدها ويوضح تاريخ القانون العام رقم 118 - 95 أن المدير التنفيذي الأمريكي يمكنه «المعارضة» عن طريق الامتناع عن التصويت أو التصويت «بالحضور» أو اتخاذ أي تصرف آخر غير التصويت «بالموافقة». انظر تقرير لجنة التوفيق التابعة لمجلس الشيوخ رقم ٩٥ - ٦٦٢، الصفحة ١٠١ (٢٦ يوليو/ تموز ١٩٧٧).

(٢) يمكن الاطلاع على تمييز واضح بين هاتين الفئتين من حقوق الإنسان في الاتفاقيتين المنفصلتين اللتين أعدتهما الأمم المتحدة لضمان حماية هذه الحقوق، وهما: الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بتاريخ ١٦ ديسمبر/ كانون الأول ١٩٦٦، المجلد ٩٩٣ من سلسلة معاهدات الأمم المتحدة، الصفحة ٣، والاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، بتاريخ ١٦ ديسمبر/ كانون الأول ١٩٦٦، المجلد ٩٩٩ من سلسلة معاهدات الأمم المتحدة، الصفحة ١٧١. انظر أيضا الأمم المتحدة، حقوق الإنسان: تجميع للوثائق الدولية، الصفحة ٣ وما بعدها (الطبعة الرابعة، ١٩٨٣). بالأنجليزية.

الفصل الثالث- التفويض الممنوح للبنك بالنسبة للجوانب المتعلقة بنظام وممارسة السلطة فى الدول الأعضاء المقترضة

١- تحديد المسألة

يغطي اصطلاح «شئون الحكم» أو «نظام وممارسة السلطة» بمعناه الكامل في اللغة الانجليزية (governance) الطريقة التي يدار بها مجتمع ما، بما في ذلك وضع إدارة السياسات الخاصة بالشئون المتعلقة بالسيطرة السياسية وكذلك الخاصة بالقضايا الاقتصادية التي قد تكون لها صلة بإدارة موارد ذلك المجتمع.(١) ويوحى الاصطلاح بنفس المعنى الذى يتضمنه اصطلاح «حكومة» الذي يعتبر «كلمة أحدث مرادفة لاصطلاح نظام وممارسة السلطة.(٢) وهكذا، يوجد قدر من التداخل بين معنيي اصطلاح «نظام وممارسة السلطة» واصطلاح «اقتصاد » في اللغة الانجليزية(٣)، وقدر أكبر من التدخل بين معنيي اصطلاح «نظام وممارسة السلطة» واصطلاح

---

(١) انظر عدة تعريفات بهذا المعنى فى قاموس أكسفورد المذكور فى الحاشية (٣) ص ٣٥٤ أعلاه، الصفحة ١١٨١، وفى قاموس وبستر الدولى الجديد للغة الإنجليزية، الصفحة ١٠٨٣ (الطبعة الثانية، ١٩٤٨).

(٢) قاموس أكسفورد المختصر، الصفحة ٥٣٠ (الطبعة الخامسة، ١٩٦٤) وتكتفى القواميس الأحدث بإيراد تعريف اصطلاح «حكومة». انظر على سبيل المثال، قاموس وبستر الجامعي التاسع الحديث، الصفحة ٥٢٩ (١٩٩٠). أما القاموس الأشمل المشار إليه فى الحاشية السابقة ، فيذكر فى الصفحة ١٨٨١ أنه «يمكن بصفة رئيسية اعتبار أن كلمة «حكومة»، «government» قد حلت محل اصطلاح نظام وممارسة السلطة «governance».

(٣) انظر على سبيل المثال، تعريف هذه الاصطلاحات في قاموس أكسفورد المذكور فى الحاشية (٣) ص ٣٥٤ أعلاه، الصفحتين ٨٣١ و١١٨١.

«السياسة» أو «الشئون السياسية».[1] ومما لا شك فيه أن كلا من هذه الاصطلاحات الثلاثة يثير بمعانيه الواسعة مسائل يمكن بسهولة أن تندرج تحت الاصطلاحين الآخرين. ذلك أن الأمر لا يقتصر على أن «جدول الأعمال السياسي حافل بالقضايا الاقتصادية»[2] وإنما يتعداه إلى أن جدول الأعمال الاقتصادي يثير حتما قضايا سياسية، وأن جدول الأعمال الخاص بنظام وممارسة السلطة حافل بهذين النوعين من القضايا.

إن المعاني الواسعة الممكنة لاصطلاح« شئون الحكم » أو «نظام وممارسة السلطة» واختلاف نوايا من يطالبون البنك بأخذه في الاعتبار، توحي بأهمية وصعوبة إجراء تمييز واضح بين مجموعتين من جوانب «نظام وممارسة السلطة » هما: الجوانب المتعلقة بغرض البنك المنصوص عليه في اتفاقية تأسيسه وليست مستبعدة بموجب أحكام واردة في تلك الإتفاقية، و(ب) الجوانب الأخرى التي تمثل «الاعتبارات السياسية» المحرمة. وعلى الرغم من صعوبة إجراء هذا التمييز، فإنه يتعين على البنك إجراؤه إذا أراد أن يأخذ في الاعتبار قضايا معينة تتعلق بنظام وممارسة السلطة في الدول الأعضاء المقترضة مع تجنب المخاطرة بالإخلال بأحكام اتفاقية تأسيسه. كما أن إجراء تمييز ملائم قد يتيح تجنب الحاجة إلى تعديل أحكام اتفاقية التأسيس من وجهة نظر بعض الدول الأعضاء في البنك التي تعلّق الآن أهمية خاصة على القضايا المتعلقة بنظام وممارسة السلطة في الدول المقترضة.

ويستهدف الجزء المتبقي من هذه الورقة الوسائل التي تتيح للبنك معالجة

---

(١) المرجع السابق ذكره ، الصفحتان ٨٣١ و ٢٢٢٨ .

(٢) Samuelson و Nordhaus ، الجزء الثاني من منهج علم الاقتصاد (١٩٨٩) بالإنجليزية .

جوانب معينة من نظام وممارسة السلطة دون أن يضطر إلى مواجهة أى من الاحتمالات الواردة أعلاه. ومن الواضح تماما أن غرض البنك ليس إحلال نفسه محل شعوب وحكومات الدول الأعضاء المقترضة فى تحديد الطريقة التى تحكم بها هذه الدول. فقد تكون هذه مهمة حكومة عالمية، لكنها بالتأكيد ليست مهمة البنك الدولي. كما أن أغراض البنك لا تسمح له ولا لموظفيه بالاشتراك فى عملية الإصلاح السياسي فى الدول المقترضة، مهما كانت الحاجة ماسة إلى ذلك الإصلاح. والقضية التي نعالجها هنا هى مجرد تمييز جوانب نظام وممارسة السلطة التي لها صلة بعمل البنك ولذلك يمكن تبرير إدخالها في نطاق التفويض الممنوح له، والجوانب التي يبدو واضحا أنها تمثل اعتبارات سياسية لا يمكن أخذها فى الحسبان دون الإخلال بأحكام اتفاقية تأسيس البنك. ومن شأن مثل هذا التحديد أن يتيح للبنك معرفةمسائل نظام وممارسة السلطة التى يمكن أن يناقشها رسميا فى حواره مع الدول المقترضة وأن يعالجها على نحو ملائم فى عملياته، والقضايا التي يجب أن يتجاهلها فى عمله. ومن الواضح أن عدم إجراء تمييز صحيح فى هذا المجال ينطوى على مخاطر شديدة.

وقبل محاولة إجراء هذا التمييز، قد يكون من الأهمية بمكان فصل هذا الموضوع عن قضية أخرى قد تختلط به، وهى حرية البنك فى الحصول على معلومات ملائمة عن الوضع السياسى فى الدول الأعضاء المقترضة واستجلاء العوامل الاجتماعية والثقافية الكامنة وراء هذا الوضع . فالحصول على هذه المعلومات ليس مشروعا فحسب، وإنما هو أيضا أمر ضرورى لقدرة البنك على تقديم مشورة مفيدة بشأن إصلاح السياسات فى القطاعات الاقتصادية والاجتماعية. وبدون ذلك قد يكون تقييم البنك لإمكانية تنفيذ هذا النوع من الإصلاح والآثار التى يحتمل أن تترتب عليه مشوها بدرجة بالغة .

فعلى سبيل المثال، فإن الافتقار إلى معلومات فى مجالات مثل إصلاح الإطار القانوني والتنظيمي لأنشطة القطاع الخاص يمكن أن يؤدى بسهولة إلى تقديم مشورة مضللة تكون لها عواقب اقتصادية على المدى الطويل ، كما أن الإلمام بالوضع السياسي قد يكون ضروريا لتقييم الأهلية الائتمانية للدولة المعنية وقدرة حكومة دولة معينة على تنفيذ التزاماتها بموجب اتفاقية قرض معين أو قدرة البنك على الإشراف على المشروع الذي سيموله. غير أن اكتساب هذه المعلومات لا يعني في رأيي السماح لموظفى البنك بالدخول في حوار مع الأحزاب السياسية فى الدولة المعنية بدون موافقة حكوماتها، وهو ما أوحت به إحدى وثائق البنك الصادرة فى الآونة الأخيرة .(١) وينبغى على البنك، وهو يكوّن معلوماته عن الوضع السياسى، أن يحرص على عدم التدخل وحتى عدم إعطاء الانطباع بالتدخل فى الشئون السياسية للدول الأعضاء. والاتصالات غير المقيدة مع الأحزاب السياسية، خاصة أحزاب المعارضة، قد تعطى بسهولة هذا الانطباع على نقيض الاتصالات مع الخبراء والمؤسسات المهنية.

٢- جوانب نظام وممارسة السلطة التى تتجاوز نطاق التفويض الممنوح للبنـــك

من المفترض أن توضح المناقشة التى وردت في هذه المقالة والإيضاحات الخاصة بالشروط الستة المنصوص عليها فى اتفاقية تأسيس البنك فيما

---

(١) انظر، إدارة تقييم العمليات ، المراجعة السنوية لنتائج التقييم الفقرة ٦ - ٢٦ (١٩٩٠) حيث ذكر أن «البنك لا يحتاج فحسب إلى الإلمام ببرامج الأحزاب أو الجماعات المتنافسة فى الدولة العضو المعنية، وإنما أيضا مواصلة إجراء اتصالات على نطاق ضيق معها جميعا، لضمان تحقيق تفهم أوسع لآراء البنك، وتقييم آراء وبرامج المتنافسين على السلطة فى الدولة المعنية، والمساعدة على ضمان استمرارية برنامج الإقراض.»

يتعلق بالاعتبارات السياسية[1] إن الأنشطة التالية محرمة قانونا بموجب اتفاقية تأسيس البنك ولذلك لا يجوز القيام بها تحت ستار تشجيع «حسن نظام وممارسة السلطة»:

(١) ينبغى ألا يتأثر البنك «بالصبغة السياسية» للدولة العضو المعنية ولذلك يجب ألا يهتم البنك بكون الدولة المعنية عضوا فى تكتل سياسي معين أو بانتهاجها أيدلوجية سياسية معينة. كما يجب ألا يهتم البنك بكون الدولة المعنية مملكة أو جمهورية، أو بانتهاجها الأسلوب الغربى فى الحكم أو أي شكل آخر من أشكال الحكم، أو باتباعها نظاما برلمانيا أو رئاسيا. ذلك أنه لا تتوفر أدلة على أن النمو الاقتصادي لا يمكن أن يتحقق إلا فى ظل نظام حكم يكون موظفو البنك أكثر إلماما به أو يكون مفضلا أيديولوجيا لدى دولة معينة من أعضاء البنك. بل على النقيض من ذلك، تحقق نمو اقتصادى سريع « في إطار مجموعة متنوعة من الأنظمة السياسية وبأنواع مختلفة تماما من السياسات العامة».[2] وعلى أية حال، فإن الخيارات السياسية، جنبا إلى جنب مع القيم التى تستند إليها والمفاضلات التى تؤدى إليها ، أمور متروكة لكل دولة، وينصب اهتمام البنك على الآثار الاقتصادية ودرجة الكفاءة الناتجة عنها فى مجال تخصيص الموارد. وبغض النظر عن أن محاولة إحداث تغيير سياسى فى الدولة من خلال الشروط المرتبطة بالإقراض الخارجي تعتبر تبسيطا مخلا للأمور، فإن مثل هذه الشروط لا تنسجم، فى رأيي، مع الأحكام الصريحة الواردة فى اتفاقية تأسيس البنك.

---

(١) انظر أعلاه، الصفحات ٣٥٠ – ٣٥٢.

(٢) Pye، جوانب التطور السياسي، الصفحة ٣٤ (١٩٦٦). وقد أكدت بحوث موسعة أجريت فى الآونة الأخيرة هذا الاستنتاج. انظر Sirowy و Inkeles ، آثار الديمقراطية على النمو الاقتصادى وعدم المساواة: استعراض، المجلد ٢٥، العدد ١ من نشرة «دراسات من التنمية الدولية المقارنة» الصفحات ١٢٦ – ١٧٥ (١٩٩٠). بالإنجليزية.

ولا يمكن أن يخضع التحريم العام المذكور أعلاه إلا للقيد الوارد في جزء سابق من هذه المقالة والذي مؤداه أن الاعتبارات الاقتصادية تعتبر ذات صلة بقرارات البنك، حتى عندما تكون لها أسباب أو أصول سياسية. غير أنه لا يمكن مجرد الافتراض بأن هناك صلة تربط بين هذه الاعتبارات الاقتصادية والعوامل السياسية. ويجب أن يثبت بوضوح في كل حالة وجود هذه الصلة، كما سيرد شرحه بمزيد من التفصيل بعد قليل.

(٢) يجب ألا يتدخل البنك فى المنازعات والمواقف السياسية المحلية أو الخارجية لأية دولة عضو. ويجب ألا يفضل حزبا سياسيا على حزب آخر أو واحدا من المرشحين السياسيين المتنافسين فى الانتخابات القومية أو المحلية. ويجب أن يتعامل مع الحكومة التى تتولى السلطة وأن يتصرف بدون تحيز فيما يتعلق بالفئات السياسية المختلفة فى الدولة المعنية، حتى وإن تصادف أن اعتقد موظفو البنك المعنيون بأن فئة معينة يحتمل أن تكون أكثر تفهما لسياسات البنك. ويجب ألا يحاول التأثير على اتجاه السياسة الخارجية للدولة المقترضة.

(٣) يجب على البنك، بصفته منسق المساعدات الخارجية لدولة معينة، ألا يتصرف نيابة عن الدول المانحة فى التأثير على الاتجاه أو السلوك السياسى للدولة المتلقية للمساعدة. ويجب عليه أن يركز انتباهه على زيادة فعالية جهود المساعدة إلى أقصى حد، عن طريق تجنب الازدواجية والتضارب وزيادة حجم المساعدة وتحسين نوعيتها. وبعبارة أخرى، يجب ألا يؤدى هذا الدور المفيد فى التنسيق بين مقدمى المساعدات والذي يحظى بالتقدير من الدول المانحة للمساعدة والدول المتلقية لها على حد سواء، إلى إعطاء موظفى البنك دورا مختلفا غير مسموح به بوصفهم ناقلى رسائل سياسية عن حكومات الدول المانحة. كما يجب ألا يسمح للاتجاهات المفضلة أو المثل السياسية للدول

المانحة للمساعدات الثنائية بالتأثير على أحكام البنك وقراراته. ولذلك يتعين رسم خط واضح بين دور البنك التنسيقي، الذي يجب ألا يسترشد إلا بالاعتبارات الخاصة بفاعلية المساعدة وكفاءتها ، وأى سلوك يجعل البنك مصدرا للتأثير أو الضغط السياسى.

(٤) يجب، بصورة أعم، ألا يسمح البنك للعوامل أو الأحداث السياسية (مهما بدا أنها جذابة) بالتأثير على قراراته إلا أذا ثبت - كما أسلفنا شرحه - أن لها آثارا اقتصادية واضحة ومباشرة ذات صلة بعمل البنك. ويجب التوصل إلى هذا الحكم نتيجة التحليل الموضوعى الذي يجريه موظفو البنك المعنيون، وليس نتيجة لضغوط سياسية من دولة عضو أو مجموعة من الدول الأعضاء، أو تطبيقا لمذاهب ونظريات فى التنمية لم تثبت صحتها. ويتعين على الموظفين المعنيين إثبات وجود هذا الأثر الاقتصادى المباشر بطريقة واضحة لا لبس فيها. ولكى يؤخذ الأثر الاقتصادى فى الاعتبار، يجب أن يكون غالبا، فأي قضية تعتبر تقليديا قضية «سياسة» لا يمكن تحويلها إلى قضية اقتصادية لمجرد أن لها آثارا اقتصادية محتملة طفيفة. ويجب أن نتذكر أن الاعتبارات الاقتصادية وحدها هى التى لها صلة بقرارات البنك، حسبما ينص على ذلك بوضوح القسم ١٠ من المادة الرابعة من اتفاقية تأسيس البنك. ولضمان الانسجام مع هذا الحكم، يجب عندما تكون هذه الاعتبارات مرتبطة بتصرفات سياسية أو ناشئة عن أحداث سياسية ، أن يكون لها من التأثير والأهمية ما يجعلها محل اهتمام البنك. وحتى فى هذه الحالة، يتطلب الحكم الوارد في هذه المادة من البنك أن يزن هذه الاعتبارات الاقتصادية بدون تحيز من أجل تحقيق أغراض البنك، وليس من أجل إرضاء اتجاهات أو مثل سياسية مفضلة.

(٥) وبنفس الدرجة من الأهمية، يجب ألا يستند التقييم الذى يجريه الموظفون إلى رد الفعل المحتمل من جانب أي دولة عضو فى البنك إزاء هذا

التحليل. ذلك أن تدخل الدول الأعضاء في البنك فى التحليل الذي يجريه الموظفون يشكل محاولة غير ملائمة للتأثير على طريقة أداء الموظفين لواجبات وظيفتهم الدولية وهو أمر محرم صراحة بموجب أحكام اتفاقية التأسيس. ويجب بصورة خاصة، ألا يتخذ البنك موقفا مؤيدا أو معارضا لتقديم قروض لدولة عضو معينة أو لمشروع معين لمجرد أن هذه الدولة العضو أو هذا المشروع قد يحظى بالتأييد أو المعارضة من جانب الدول الأعضاء الأخرى. ولا شك فى أن لكل مدير تنفيذى حرية التصويت على القروض المقترحة بالطريقة التي يراها ملائمة، غير أنه لا يجوز له التدخل في الطريقة التي يعد بها رئيس البنك وكبار الموظفين والموظفون هذه القروض المقترحة لعرضها على المجلس التنفيذى. ويجب عدم اعتبار المشاورات التي تجرى مع بعض المديرين التنفيذيين بشأن القروض أو السياسات المقترحة مناسبة لفرض موقف معين على الرئيس أو الموظفين بشأن ما إذا كان يتعين إعداد القرض المقترح ، أو بشأن السمات المحددة للقرض المقترح ، والمفترض أن يكون بوسع الرئيس تحديد الموقف الذي يتخذه فى ضوء المشاورات، مدركا أن المجلس بكامل هيئته هو الذى سيتخذ القرار النهائى بشأن هذا الموضوع. وفى رأيى أن المحاولات التى تبذلها دولة عضو أو دول أعضاء لفرض موقف معين قبل عرض اقتراح محدد على المجلس فى اجتماع رسمى لا تنسجم مع اشتراط أحكام اتفاقية التأسيس عدم التدخل فى أداء الرئيس والموظفين لواجبات وظائفهم.

٣- جوانب نظام وممارسة السلطة التي تنسجم مع التفويض الممنوح للبنك

هناك عامل رئيسى يحدد جوانب «نظام وممارسة السلطة» التي لها صلة

بعمل البنك وتنسجم مع التفويض الممنوح له، يمكن العثور عليه في تعريف لهذا الاصطلاح باللغة الإنجليزية المعاصرة يلخص معظم ما يعنيه مستخدمو الاصطلاح في البنك. وهذا هو معنى «حسن النظام» (good order)(١) ليس بمعنى المحافظة على الوضع الراهن بقوة الدولة (القانون والنظام) ولكن بمعنى أن يكون هناك نظام مستند إلى قواعد مجردة تطبق بالفعل وإلى مؤسسات عاملة تضمن التطبيق السليم لهذه القواعد. وهذا النظام المؤلف من قواعد ومؤسسات يتجسد في مفهوم «سيادة القانون» المعروف بصورة عامة في الأنظمة القانونية المختلفة والذي كثيرا ما يعبر عنه بعبارة مألوفة هي «حكومة قوانين وليست حكومة أشخاص»(٢).

ويعتبر الاهتمام بالقواعد والمؤسسات أمراً ذا أهمية خاصة لمؤسسة مالية لا يقتصر عملها في الوقت الحاضر على تمويل المشروعات وإنما تشترك بعمق في عملية الإصلاح الاقتصادي التي تنفذ في كثير من الدول الأعضاء فيها. ولايمكن أن تكون سياسات الإصلاح فعالة في غياب نظام يترجم هذه السياسات إلى قواعد قابلة للتطبيق ويضمن مراعاتها ويفترض مثل هذا

---

(١) انظر قاموس أكسفورد، المرجع المذكور في الحاشية (٣) ص ٣٥٤ أعلاه الصفحة ٨٣١. وطبقا لقاموس ويبستر، المرجع المذكور في الحاشية (١) ص ٣٧١ أعلاه، الصفحة ١٠٨٣، يعني الاصطلاح أيضا «حسن السلوك» و«ضبط النفس».

(٢) هذه العبارة مشتقة على ما يبدو من دستور ماساتشوسيتس (الجزء الأول، المادة الثلاثين) لعام ١٧٨٠، الذي أوضح مبدأ الفصل بين السلطات «بهدف أن تكون (الحكومة) حكومة قوانين وليست حكومة رجال». وقد استشهد به منذ ذلك الحين في كثير من قرارات المحكمة العليا الأمريكية، اعتبارا من قرارها في قضية Marbury ضد Madison، 5 U.S. 137, 2 Ed. 609، بتاريخ فبراير/ شباط ١٨٠٣. كما أن هذا المفهوم معروف في الأنظمة القانونية الأخرى بأسماء مختلفة مثل «سيادة القانون» على الرغم من أنه لا يرتبط دائما في الأنظمة الأخرى بمبدأ الفصل بين السلطات. وقد لعب دورا هاما بصورة خاصة في تطور أنظمة عديدة منها مذهب القانون الطبيعي ونظام الشريعة الإسلامية.

النظام: (أ) وجود مجموعة من القواعد المعروفة سلفا(ب) وأن تكون القواعد مطبقة بالفعل (جـ) ووجود آليات ووسائل لضمان التطبيق السليم للقواعد والسماح بالخروج عليها حسب الحاجة طبقاً لإجراءات موضوعة ومستتبة، (د) وأن يكون من الممكن تسوية الخلافات حول تطبيق القواعد من خلال قرارات ملزمة تتخذها هيئة قضائية أو تحكيمية مستقلة و(هـ) وجود إجراءات معروفة لتعديل القواعد عندما تستنفد الغرض منها.

ويعتبر وجود مثل هذا النظام شرطا أساسيا لوجود نشاط اقتصادي وبيئة أعمال مستقرة، بل لوجود دولة حديثة. وفى غياب هذا النظام، يغيب عنصرا الاستقرار وإمكانية التوقع، وهما عنصران أساسيان للغاية لنجاح الاستثمار، ويترك مصير المشروعات، وكذلك مصير الأفراد ، لأهواء فرد حاكم أو زمرة حاكمة. كما أن هذا الغياب يعكس الافتقار العام إلى الانضباط الاجتماعي الذي يمكن أن يفقد أى عملية إصلاح اقتصادي مضمونها ومعناها(١).

إن النظام الذي يمتلك العناصر الأساسية المشروحة أعلاه يعالج عمليات وضع وتطبيق القواعد وليس مضمونها. وتستهدف هذه العمليات تحقيق عدة أهداف يحتل الهدف الاقتصادي مكانة بارزة بينها. وبطبيعة الحال، يعكس

(١) يلخص G. Myrdal هذه النقطة تلخيصا حسنا فى «التنمية الضعيفة» فى الدول المتخلفة، المجلد ١٥ من مجلة UCLA Law Review ، الصفحة ١١١٨ (١٩٦٨) حيث يعرف «التنمية الضعيفة » بأنها « الافتقار العام إلى الانضباط الاجتماعى ....، الذي توحى به مظاهر ضعف عديدة: أوجه قصور فى ... التشريعات، وبصورة خاصة فى مراعاة القوانين وتطبيقها، وانعدام الانصياع للقواعد والتوجيهات التي يتلقاها الموظفون العموميون على مختلف المستويات، وتكرار تواطؤ هؤلاء الموظفين مع الأشخاص أو مجموعات الأشخاص ذوى النفوذ الذين يجب عليهم تنظيم سلوكهم، وبصورة أساسية الميل العام بين الناس من كافة الطبقات لمقاومة الضوابط العامة ومقاومة تنفيذها». المرجع السابق ذكره، الصفحة ١١٢٠.

مضمون القواعد سياسات كل حكومة، ويفترض أن يستند إلى خياراتها ومعتقداتها. وبوسع البنك أن يساعد، إذا طلب منه ذلك، فى صياغة السياسات المتعلقة بمجالات اختصاصه والتفويض الممنوح له. وله أيضا حرية تعليق صرف حصيلة قروضه على شرط اتباع السياسات الاقتصادية المتفق عليها. وهذا الاهتمام بمضمون القواعد ملائم طالما أنه يستند إلى اعتبارات الاقتصاد والكفاءة. غير أنه يختلف عن العملية المؤسسية المذكورة أعلاه الخاصة بوضع وتطبيق القواعد كشرط مسبق للإصلاح والاستقرار الاقتصاديين.

ويجب عدم اعتبار التركيز على القواعد والمؤسسات بمثابة دعوة إلى الإفراط في التنظيم أو اتباع إجراءات غير مرنة. فعلى النقيض من ذلك، تظهر التجربة أن هذا النوع من الإفراط يؤدى إلى إساءة استغلال السلطة ويغري بالفساد والتهرب، مما يترك آثارا سلبية على عملية التنمية. والأحرى أن النظام الملائم القائم على سيادة القانون يضمن أن يتم تطبيق القواعد القائمة وكذلك الخروج عليها طبقا لإجراءات معروفة سلفا، توفر أيضا ضمانات ضد التعسف والحكم الشخصى على الأمور.

كما يجب عدم النظر إلى هذا الأسلوب فى معالجة قضايا نظام وممارسة السلطة باعتباره أسلوبا متقيدا أكثر من اللازم بحرفية النصوص القانونية. فاشتراط وجود نظام قائم على القواعد والمؤسسات، وبصورة خاصة مسألة الالتزام بتلك القواعد، تشكل أمورا معقدة تتطلب دراسات متعددة

التخصصات يحسن البنك صنعا بإجرائها(١) إذا أراد منح قضية نظام وممارسة السلطة الاهتمام الكافى. وتمثل هذه الاشتراطات شروطا مسبقة هامة للتنمية القابلة للاستمرار، خاصة فى الاقتصاديات المستندة إلى نظام السوق(٢) بحيث تستحق مزيدا من الشرح المفصل فى هذه المقالة من خلال إعطاء بعض الأمثلة.

---

(١) تشمل الكتابات المنشورة حول موضوع الالتزام بالقواعد مساهمات من جانب رجال قانون وعلماء اجتماع وعلماء اقتصاد وعلماء أنثروبولوجيا (علم الإنسان) وغيرهم. ويحدد هؤلاء، ضمن أشياء أخرى، أهمية العلم بالقواعد، وفرصة الانصياع لها والقدرة على ذلك، واحتمال العقاب عند مخالفتها، وتصور شدة العقوبات، والقدوة التى يعطيها المسئولون وأفراد الصفوة، وانطباعات عدم مراعاة الآخرين للقواعد، والإحساس بالذنب ودرجة التقبل المعنوي للقواعد ، وعدالة القواعد، والمصلحة الاقتصادية، وتبادل المنافع (المعاملة بالمثل) ، والإغراء، والعادات الاجتماعية، ودرجة مشاركة الشعب فى وضع القواعد ... إلخ . انظر بصورة عامة، « ضمان مراعاة القواعد : سبع دراسات حالة » (M.L. Friedland المحرر ، ١٩٩٠) و M. Posner ، التحليل الاقتصادى للقانون (١٩٨٦) و Sedman R.B. « الدولة والقانون والتنمية (١٩٨٧)، و O. R. Young « مراعاة القواعد والسلطة العامة (١٩٧٩) ، ومراعاة القواعد وعلاقتها بالقانون » (Krislov و Boyum و Clark و Shaefer و While المحررين ، ١٩٧٢) . - بالإنجليزية .

(١) يرد أوضح مثال على ذلك فى كتابات Max Weber حيث شدد على العلاقة بين «القانون العقلانى» والتنمية الاقتصادية خاصة فى مرحلة تصنيع الدول الغربية.انظر M. Weber «الاقتصاد والمجتمع» (١٩٦٨) (الترجمة الإنجليزية لكتابه بعنوان Wirtschaft und Gesellschaft ، الذي نشر لأول مرة عام ١٩٢١). انظر أيضا Friedmann، القواعد القانونية وعملية التغيير الاجتماعى، المجلد ١٩ من مجلة Stan-ford Law Review، الصفحة ٧٩١(١٩٦٧): «يفرض اقتصاد السوق والمجتمع الحر على النظام القانونى طلبا شديدا على التيقن من إمكانية تنفيذ القوانين التي تنظم جوانب هامة من ممارسة الحياة اليومية والنشاط الاقتصادى اليومى». المرجع نفسه، الصفحة ٧٩٢.

أمثلة على قضايا نظام وممارسة السلطة ذات الصلة بعمل البنك:

هكذا يتبين أنه يجوز للبنك، في إطار الإقراض لأغراض الاستثمار والإقراض لمساندة إصلاح السياسة الاقتصادية وبالذات في إطار النوع الآخر من الإقراض ، معالجة قضايا متعلقة بنظام وممارسة السلطة ، غير تلك المستبعدة أعلاه، بقدر ما يراه ملائما لنجاح المشروع أو البرنامج المعنى. وقد اهتم البنك منذ وقت طويل، بمساندة إجماعية من الدول الأعضاء فيه، بالتوزيع العادل للدخل في الدول المقترضة منه، باعتباره جانبا هاما من جوانب عملية « التنمية » ، مقارنة بمجرد « النمو » ، ويجدد حاليا تركيزه على تخفيف حدة الفقر. وتتمشى هذه الأهداف مع الغرض النهائي الذي تم التعبير عنه صراحة والذي يتوخاه البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ألا وهو أن «يساعد على زيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وحالة العمال» (المادة الأولى من اتفاقية تأسيس البنك) ، ومع الأغراض المماثلة التى تتوخاها المؤسسة الدولية للتنمية (المادة الاولى من إتفاقية إنشاء المؤسسة) . كما أنها تتمشى مع البيان الوارد فى ديباجة اتفاقية إنشاء المؤسسة بشأن «الإسراع بالنمو الاقتصادى الذي يحفز على رفع مستويات المعيشة والتقدم الاقتصادي والاجتماعى في الدول الأقل نموا اقتصاديا، ليس فقط من أجل مصلحة تلك الدول، ولكن أيضا من أجل مصلحة الجماعة الدولية ككل».

وبالإضافة إلى هذا المجال الهام، توضح الجوانب الرئيسية التالية فى قضايا نظام وممارسة السلطة ذات الصلة بعمل البنك كيفية معالجة هذا الموضوع على نحو ملائم فى حوار البنك حول السياسات وفي شروط القروض التي يقدمها . ويجب توضيح أنه مع أن هذه الجوانب تنسجم مع الإطار العام السابق شرحه ، فإنها لا تبلغ التغطية الأشمل لنظام وممارسة

السلطة الواردة في بعض التقارير التى أعدها مؤخرا بعض العاملين بالبنك والتي تتجاوز، في رأيي، نطاق التفويض الممنوح للبنك. وتتعلق كافة الجوانب التالية بدرجة ونوعية تدخل الدولة فى إدارة الاقتصاد وتعتبر ذات تأثير مباشر على فرص الاستثمار، وتغطي هذه الجوانب نظام وممارسة السلطة كمسألة متعلقة «بحسن نظام» إدارة موارد دولة ما من خلال القواعد والمؤسسات، وليس من خلال ممارسة السلطة السياسية لإدارة شئون هذه الدولة بصورة عامة.

(١) إصلاح جهاز الخدمة المدنية. يشترك البنك منذ وقت طويل فى إنشاء القدرات المؤسسية وتنمية الموارد البشرية، ويطلب منه بصورة متزايدة زيادة أنشطته فى هذين المجالين، ويمثل الاهتمام بوجود جهاز خدمة مدنية يتسم بالكفاءة والأمانة جانبا آخر من جوانب هذا الاشتراك. ويدهى أن إدارة اقتصاد دولة ما بطريقة فعالة لا تتوقف على السياسات التي تتبعها فحسب، وإنما على المؤسسات التي تترجم هذه السياسات إلى إجراءات عملية . وقد تتخذ مساندة إصلاح جهاز الخدمة المدنية فى حالات معينة شكل مساعدة الدولة المعنية على إعادة تنظيم هياكلها الإدارية أو دراسة عمليات اتخاذ القرارات. وقد تتجاوز ذلك أحيانا لتدخل في نطاق إعادة هيكلة جهاز الخدمة المدنية بأكمله بهدف إدخال الكفاءة أو إزالة أو تقليل الفساد عندما يكون تدهور جهاز الإدارة المدنية قد بلغ أبعادا غير عادية. والصلة المباشرة بين تمتع جهاز الخدمة المدنية بالسلامة والكفاءة وبين نجاح المؤسسات التابعة للدولة وكذلك تنمية القطاع الخاص صلة ثابتة تماما .[١] وهكذا، يمكن مساعدة

(١) البنك الدولى، تقرير إصلاح التنمية فى العالم لعام ١٩٨٣، الصفحة ١٠١ وما بعدها ؛ B. Nunberg و J. Nellis ، إصلاح جهاز الخدمة المدنية وعلاقة البنك الدولى بذلك، سلسلة أوراق العمل رقم ٤٢٢ التى أصدرها جهاز السياسات والبحوث والشئون الخارجية (مايو/ آيار ١٩٩٠). – مطبوعات البنك الدولى .

عملية إصلاح جهاز الخدمة المدنية بقروض من البنك فى شكل إقراض للمشروعات ولغير المشروعات وإذا رأى البنك أن مثل هذه المساعدة مطلوبة لتنفيذ الإصلاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمار، وتم تقديم المساعدة بناء على طلب الدولة المعنية، فمن الواضح أنها لا يمكن أن تمثل تدخلا غير مسموح به فى الشئون السياسية لتلك الدولة.

(٢) إصلاح النظام القانونى : بينت الدراسة التي أعدتها الإدارة القانونية في البنك عن دور القانون في تنمية القطاع الخاص، والتى وزعتها على المديرين التنفيذيين[1] ، أهمية وجود نظام قانوني ملائم، يدار ويطبق على نحو سليم، من أجل تهيئة بيئة مواتية لتنمية النشاط الاقتصادى. ولا يمكن بصورة خاصة إحراز النجاح في تحويل الاقتصاديات من النظام الموجه إلى نظام السوق في غياب بنيات أساسية قانونية شاملة وقابلة للتطبيق .[2] وقد أتيحت لي الفرصة، في معالجة سابقة لهذا الموضوع لإيضاح ما يلى:

(١) دور القانون فى تنمية القطاع الخاص: مدلولات ذلك بالنسبة لبرنامج عمل البنك الخاص بتنمية القطاع الخاص. ورقة مناقشة، الإدارة القانونية (نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٨٩).

(٢) ترد هذه النقطة بوضوح فى الدراسات التي أعدها البنك عن إصلاح اقتصاديات الدول الاشتراكية. انظر، على سبيل المثال البنك الدولى، الانتقال من الاشتراكية إلى اقتصاد السوق الخاصة: قضايا وعبر أوّلية مستمدة من التجربة (أغسطس/ آب ١٩٩٠). وقد أورد كتاب عن مبادئ القانون السوفيتي نشر فى العشرينات على لسان ستالين قوله« إنه مع تدهور السوق، تفقد اللوائح التنظيمية القانونية والقانون نفسه أهميتهما». وردت هذه العبارة فى مقال بقلم Izdebski بعنوان « الجوانب القانونية للإصلاح الاقتصادى فى الدول الاشتراكية » المجلد ٣٧ من American Journal of Comparative Law ، الصفحتين ٧٠٣ و ٧٠٥ (١٩٨٩).

«قد يكون النظام القانوني بصورة عامة غير مستجيب لاحتياجات قطاعات هامة من المجتمع، بما في ذلك قطاع الأعمال. وقد تكون القوانين واللوائح التنظيمية معقدة أو قاصرة أو غير مدونة أو غير موجودة . وقد لا يستند وضع القواعد، سواء في شكل إصدار تشريعات أو لوائح تنظيمية أو مراسيم وتوجيهات ثانوية، إلى بيانات وتحليلات شاملة وكثيرا ما يتأثر بالمصالح الخاصة والاعتبارات الشخصية . وقد يكون جهاز الخدمة المدنية المسئول عن إدارة عملية تطبيق القوانين واللوائح التنظيمية غير مدرب تدريبا جيدا، ومفتقرا إلى الحافز الكافي. ويمكن أن تنشأ عن ذلك عمليات تأخير وتعقيدات روتينية وأوضاع غامضة وفساد. وقد يتبع الجهاز القضائى إجراءات مطولة تؤدى إلى تأخير غير معقول ، وقد يعجز عن تطبيق الأحكام الصادرة عنه. وقد لا يكون هناك نظام للتحكيم التجارى. وقد تظل حتى المنازعات التجارية البسيطة بدون تسوية سنوات طويلة. وقد تكون المهن القانونية والمحاسبية المحلية غير متطورة أو قد تعتبر أن دورها هو أن تكون أدوات لتجنب القواعد الملزمة أو التهرب منها، نظرا للمغالاة التي يعانى منها الإطار التنظيمى. وهذا الوضع يزيد صعوبة اتخاذ قرارات الاستثمار وتكلفتها بالنسبة للمستثمرين المحليين والأجانب على السواء.(١) »

ويتطلب إصلاح النظام القانوني إلماما عميقا بالوضع الاقتصادي والاجتماعي في الدولة المعنية ولا يمكن أن يكون مفيدا إلا إذا أجرته الدولة ذاتها استجابة لاحتياجات ملموسة . وقد يستجيب البنك بصورة مواتية لطلب

---

(١) شحاته، القانون وعملية التنمية، المجلد ٩ من مجلة The Bank's World، الصفحة ١٢ (مارس، آذار ١٩٩٠). - بالإنجليزية .

دولة ما الحصول على مساعدة في هذا المجال، إذا رأى لذلك صلة بالتنمية الاقتصادية لهذه الدولة وبنجاح استراتيجيته الخاصة بتقديم قروض لها(١).

ولا تقتصر أهمية إصلاح النظام القانوني بالنسبة لعملية التنمية الاقتصادية على الاستقرار الذي يضفيه الإصلاح على المعاملات التعاقدية وإمكانية التنبؤ التي يسبغها على معاملة حقوق الملكية والعلاقات بين الإدارة والعمال، وإنما تمتد لتشمل الشرط الأساسي لأي نشاط اقتصادي منظم ، ألا وهو وجود قواعد قابلة للتطبيق والتأكد من مراعاتها بصورة موضوعية.

(٣) المساءلة عن الأموال العامة. حين تعمل الحكومات في غياب نظام ملائم للتوريدات والمحاسبة والمراجعة العامة، فإن السياسات والقواعد الأساسية يمكن أن تخطئ أهدافها وتصبح بدلا من ذلك وسائل لاستغلال عامة الشعب لمصلحة البيروقراطيين. وفي هذه الحالة، لا تكون للقوانين المدونة علاقة تذكر بالمعايير المتبعة فعلا، ويصبح الموظفون المسئولون عن تطبيقها جزءا من دائرة المنتفعين الذين يخدمون مصالحهم الذاتية ، وتكون محاولات الإصلاح غير مجدية وقد توفر فرصا إضافية لإساءة استخدام السلطة والفساد. وهذه الظاهرة شائعة جدا في دول عديدة، ولا تدع تجربة البنك مجالا للشك في أهمية المساءلة العامة من أجل تغييرها.

ولذلك فإن لدى البنك ما يبرر، بل الواقع أنه مطلوب منه، التأكد من اتباع

(١) انظر أمثلة حديثة على ذلك فى الاعتمادات التالية: اعتماد رقم ١٢٦٢ (جمهورية أفريقيا الوسطى) قرض التكيف الهيكلى الثالث، ٣ يوليو/ تموز ١٩٩٠، والاعتماد رقم ٢٠٩٠ (السنغال) قرض التكيف الهيكلى الرابع، ٩ فبراير/ شباط ١٩٩٠، والاعتماد رقم ٢٠٢٣ (بنين) قرض التكيف الهيكلى، ٢٦ مايو/ آيار ١٩٨٩، والاعتماد رقم ٢٠٠٥ (غانا) قرض التكيف الهيكلى الثانى، ١ مايو/ آيار ١٩٨٩. ويمول البنك مجموعة شاملة من المساعدة القانونية فى غينيا بموجب الاعتماد رقم ١٩٦٣/ غينيا ٢٩ نوفمبر/ تشرين الثانى ١٩٨٨ ويدير مشروعا تابعا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى في لاوس يشمل عنصرا يتعلق بتطوير إطارها القانونى الخاص بالأنشطة الاقتصادية.

إجراءات سليمة للمحاسبة والكشف عن البيانات ومن وجود إجراءات مراجعة داخلية وخارجية كافية لكل جهد يشترك فيه. فإذا كان يعالج مشكلة تكييف إطار الاقتصاد الكلي بصورة عامة من خلال عملية إقراض، فيجب أن يهتم، من أجل ضمان نجاح هذه العملية، بالإجراءات اللازمة للتأكد من «الاقتصاد والكفاءة» خاصة فيما يتعلق بتوريد السلع والخدمات ومراجعة حسابات الأموال العامة، وليست هذه مجرد أمور مذكورة صراحة فى اتفاقية التأسيس باعتبارها شروطا لاستخدام حصيلة قروض البنك، وإنما هي قد ذكرت بالمقابل للاعتبارات السياسية التي يجب عدم أخذها في الحسبان [1].

(٤) انضباط الموازنة : تعتبر العمليات السليمة لإعداد الموازنات العامة ضرورية لترشيد ومراقبة النفقات العامة. وتستطيع الحكومات، من خلال تخطيط وتنفيذ الموازنات، ترجمة سياساتها إلى إجراءات عملية. ولذلك فإن الموازنات تثير قضايا هامة تتعلق بالسياسات الاقتصادية. كما أنها تعكس أحيانا الخيارات السياسية الهامة. ويجوز للبنك مناقشة قضية انضباط الموازنة كمسألة فنية فى حواره مع دولة ما بهدف تحسين إدارة المالية العامة لتلك الدولة كما يجوز للبنك إدخال شروط في اتفاقيات قروض التكيف التي يقدمها لضمان أن عمليات اعتماد الموازنات وتنفيذها تقلل الهدر إلى أدنى حد وتزيد معدل النمو، وهذان هدفان اقتصاديان يدخلان في نطاق التفويض الممنوح للبنك. وهكذا، قد يؤدى اهتمام البنك بانضباط الموازنة إلى تقديم مشورة أو، حيثما كان ذلك ملائما، إدخال شروط في اتفاقيات القروض تتعلق بتعزيز عمليات تخطيط وتنفيذ الموازنات، وتوفير معلومات كافية عن

---

(١) انظر، *القسم ٥ (ب) من المادة الثالثة*، المستشهد به فى الصفحة ٣٢٩ أعلاه.

الإيرادات والنفقات، وضمان استخدام النفقات العامة بطريقة فعالة. ويجب أن تسترشد هذه العملية باعتبارات فعالية التكاليف والكفاءة الاقتصادية، غير أن البنك لا يمكنه ، في رأيي ، أن يحل محل الحكومة المسئولة بحكم الدستور في تحديد أولويات الموازنة. فلا يمكن أن تتخذ القرار النهائي بشأن هذا الموضوع إلا الأجهزة السياسية المسئولة عن هذه الوظيفة والتي تتحمل مسئوليتها بحكم الدستور في الدولة المعنية. وأي قول مغاير لذلك معناه حرمان الحكومات من جوهر النظام السليم للسلطة وممارستها، ومن أداة قوية تستخدمها في صياغة مستقبل مجتمعاتها. وبدون الإخلال بهذا المبدأ العام ، يمكن للبنك بطبيعة الحال أن يقدم المشورة حول أفضل طريقة يمكن بها لدولة ما تحديد أولويات الموازنة لتحقيق أهدافها الإنمائية. وقد أدت مثل هذه المشورة فى الآونة الأخيرة في عدة حالات إلى التوصل إلى اتفاق بين البنك وحكومات دول مقترضة معينة، فى إطار قروض التكيف، على ربط صرف حصيلة القرض بالوفاء بشروط معينة مثل البرنامج العام للنفقات الحكومية أو النفقات الحكومية على مجالات إنمائية معينة، وتحسين نظام تحصيل الضرائب، والمحافظة على مستويات أجور معينة، وتعزيز دور البنوك المركزية. كما يجوز للبنك، عند تحديد استراتيجياته الخاصة بالإقراض لدولة ما، أن يأخذ في الاعتبار الطريقة التي تحدد بها أولويات موازنتها، ذلك أن جهود الحكومة لتمويل النفقات الإنمائية تعتبر أمرا ذا صلة واضحة بأنشطة إقراض البنك. ويجب أن يستند تقييم البنك في هذا الصدد إلى اعتبارات الاقتصاد والكفاءة وأن يزن بدون تحيز كافة العوامل ذات الصلة على ضوء ظروف كل دولة.

الحالات المتشابهة

توضح الأمثلة المذكورة أعلاه أنوا ع قضايا نظام وممارسة السلطة التي يمكن أن تمثل «اعتبارات اقتصادية» يمكن أن تؤخذ في الحسبان فى عمليات البنك. وقد توجد قضايا أخرى ذات صبغة مماثلة، ويجب دراسة كل منها على أساس خصائصها الموضوعية. وأفضل نصيحة تقدم للبنك هى دراسة كل قضية منها بحرص بالغ، وإلا وجد نفسه متورطا فى مجالات محرّمة بموجب أحكام اتفاقية تأسيسه. ونظرا لأن عدة مسائل لها جوانب اقتصادية وسياسية معا، فإن الحكم قد يتوقف على درجة أهمية كل من هذه الجوانب في القضية المعنية. فالأمر الذي ينطوى على خلافات سياسية أو يعتبر تقليديا أمرا سياسيا بطبيعته لا يجب، في رأيي ، أن يكون محل اهتمام البنك، لمجرد أن له بعض الآثار الاقتصادية الطفيفة أو المشكوك فيها.

ويتعلق أحد الموضوعات الصعبة في هذا المجال بموضوع المشاركة الشعبية كشرط عام. ويبدو أن البنك أدرك مزايا ضمان وجود مشاركة كافية من جانب الأشخاص الذين يتأثرون بمشروعات معينة أو ينتفعون بها فى تصميم وتنفيذ هذه المشروعات. وهو يشترط الآن إجراء مشاورات مع المنظمات غير الحكومية في الدول المقترضة فيما يتعلق بمشروعات وخطط حماية البيئة، وكثيرا ما ينص على المشاركة الشعبية في المشروعات الاجتماعية وبرامج التنمية الريفية. وقد قبل هذا الشكل من المشاركة بسهولة باعتباره ذا صلة بنجاح المشروعات التي يمولها البنك.

و يطلب من البنك بصورة متزايدة، وخاصة من جانب بعض المنظمات غير الحكومية في الدول الأعضاء[1] ربط إقراضه باشتراط وجود نظام للمشاركة

(١) ظهر أحدث مثال على ذلك فى المناقشات التى دارت فى لجنة البنك/ المنظمات غير الحكومية أثناء اجتماعها فى واشنطن العاصمة يومى ٣١ أكتوبر/ تشرين الأول و ١ نوفمبر/ تشرين الثانى ١٩٩٠.

الشعبية فى وضع القواعد بصورة عامة أو «تطبيق الديمقراطية» في الدول المقترضة. وعلى الرغم من أن هذه المشاركة الشعبية العامة وتطبيق الديمقراطية هدفان هامان بالفعل تسعى الدول النامية بصورة عامة إلى تحقيقهما، فليس واضحا الطريقة التي يمكن بها، نظريا، أن تصبح محل اهتمام فى عمليات البنك. وقد تكون هناك حالات متطرفة يتوصل فيها موظفو البنك المعنيون إلى استنتاج قاطع مفاده أن مراعاة القواعد ذات الصلة بعمليات البنك في مجتمع معين أمر غير ممكن بدون وجود قدر من المشاركة الشعبية فى وضع هذه القواعد. وفي مثل هذه الحالات، فإن اهتمام البنك بقضية مراعاة القواعد قد يعزز مسعاه خلال الحوار حول السياسات مع دولة معينة من أجل إيجاد شكل من أشكال المشاركة الشعبية في وضع هذه القواعد ذات الصلة بعمليات البنك، آخذا فى الاعتبار القيم الثقافية لتلك الدولة ومرحلة التنمية التي تجتازها. غير أنه ليس للبنك أن يملى على إحدى الدول المقترضة أي نظام سياسي أو شكل معين من أشكال الحكومة. ذلك أن أحكام اتفاقية التأسيس تتطلب من رئيس البنك وموظفيه عدم التأثر بالصبغة السياسية للدول الأعضاء وعدم التدخل في شئونها السياسية.

الخلاصة

تبين هذه المقالة بجلاء أن القضايا المتعلقة «بنظام وممارسة السلطة» في الدول المقترضة من البنك لا تدخل جميعها في نطاق التفويض الممنوح له، وأن مفهوم نظام وممارسة السلطة لا يصبح مسألة مثيرة لاهتمام البنك إلا بمعناه الضيق وهو حسن النظام اللازم لتهيئة مناخ استثمارى إيجابي ولاستخدام الموارد بكفاءة.

إن أغراض البنك معرّفة فى اتفاقيات تأسيسه بعبارات عامة ولكنها محددة النطاق. وتشمل هذه الأغراض مساعدة الدول الأعضاء في تعمير وتنمية أراضيها من خلال استثمار رءوس الأموال للأغراض الإنتاجية،

وتشجيع الاستثمار الخارجي الخاص وتكميل هذا الاستثمار بموارد مالية من البنك وكذلك العمل على نمو التجارة الدولية نموا متوازنا طويل المدى والمحافظة على توازن موازين المدفوعات بهدف عام هو تشجيع الاستثمار الدولى من أجل تنمية موارد الإنتاج للدول الأعضاء، وزيادة إنتاجيتها، ورفع مستوى المعيشة وظروف العمل.

والبنك ليس مخولا سلطة التدخل في الشئون السياسية الحزبية للدول الأعضاء فيه أو التأثر بالأيديولوجية أو الصبغة السياسية للدول الأعضاء أو شكل الحكومة فيها. ويجب استخدام حصيلة قروضه «مع مراعاة الاقتصاد والكفاءة» و«دون التأثر بالاعتبارات أو العوامل السياسية أو غيرها من العوامل غير الاقتصادية». والواقع أنه محرم على البنك أخذ العوامل السياسية في الاعتبار عند اتخاذ جميع قراراته. غير أنه عندما تؤدى هذه الاعتبارات السياسية إلى نتائج اقتصادية مباشرة وواضحة ذات صلة بعمل البنك، يجوز للبنك على نحو سليم أخذ هذه النتائج فى الحسبان كاعتبارات اقتصادية تصادف أن لها أسبابا أو أصولا سياسية. وفى مثل هذه الأوضاع، يتعلق تأثير هذه الاعتبارات على البنك بما إذا كان عليه أن يلتزم بارتباطات لتقديم قروض جديدة أو دفع حصيلة قروض سارية المفعول وكيفية عمل ذلك، أكثر مما يتعلق بالسماح للبنك بالتدخل في الشئون السياسية للدولة المعنية، ناهيك عن «التحكم فى» هذه الشئون.

كما أن رئيس البنك وموظفيه « يدينون بولائهم للبنك وحده » ومطلوب من الدول الأعضاء في البنك «احترام الصبغة الدولية لهذه الأعمال» و«الامتناع عن كل محاولة للتأثير على أي موظف عند تأدية أعمال وظيفته».

وتتمثل المهمة الرئيسية التى اضطلعت بها في هذه المقالة في التمييز بين مختلف القضايا المتعلقة بنظام وممارسة السلطة في محاولة لتوجيه أسلوب معالجة هذا الموضوع داخل البنك نحو عملية قيام الحكومات بوضع قواعد قابلة للتطبيق وإنشاء مؤسسات تعمل على نحو سليم لإدارة موارد الدول بكفاءة، وهى عملية يجب أن تسير جنبا إلى جنب مع استثمار رءوس الأموال للأغراض الإنتاجية. ومن شأن هذه العملية ضمان إدارة الاقتصاد طبقا لمجموعة من القواعد الموضوعية المعروفة سلفا والمطبقة بالفعل ووجود إجراءات مطبقة لتعديل هذه القواعد والسماح بالخروج عليها عند الحاجة، ووجود مؤسسات ذات كفاءة لتطبيق هذه القواعد وتسوية الخلافات التي قد تنشأ أثناء هذه العملية. وتشرح المقالة بوضوح أنه يجوز للبنك نتيجة لذلك بالاتفاق مع الحكومة المعنية معالجة قضايا مثل إصلاح النظام القانوني فى إحدى الدول المقترضة، وإصلاح جهاز الخدمة المدنية والمؤسسات الأخرى فيها، وكذلك الحاجة إلى ضمان المساءلة عن الأموال العامة والانضباط فى استخدامها، وبصورة أعم توفّر الموضوعية والكفاءة فى القواعد والإجراءات المتعلقة بإدارة الموارد.

وقد تثير الأنشطة التي لها جوانب اقتصادية وسياسية محتملة قضايا صعبة. ويجب معالجة هذه القضايا بحرص بالغ بهدف قصر اهتمام البنك على الجوانب الاقتصادية بما فى ذلك العمليات التي يتضح بجلاء أنها مطلوبة لتخصيص واستخدام الموارد بكفاءة وفقا لمعايير موضوعية. أما العوامل التي تكون سياسية بطبيعتها فيجب ألا تؤثر في عمل البنك ويجب ألا يأخذها موظفوه في الاعتبار على أساس أن لها آثارا اقتصادية طفيفة أو مشكوكا فيها أو على أساس مذاهب ونظريات لم تثبت صحتها. ذلك أن الأمر

لا يقتصر على احتمال افتقار موظفي البنك إلى الإلمام الكافي بالشئون السياسية وعدم تعرضهم للمساءلة أمام شعب الدولة المعنية عن المشورة التي يقدمونها والتصرفات التي تصدر عنهم فيما يتعلق بالشئون السياسية للدول الأعضاء في البنك، وإنما يتعلق الأمر ببساطة بالتحريم الذي تفرضه أحكام اتفاقية التأسيس على تدخلهم فى هذه الشئون. غير أنه من الواضح أن أحكام هذه الاتفاقية تسمح للبنك بأخذ الاعتبارات الاقتصادية في الحسبان بغض النظر عن أصولها أو العوامل المرتبطة بها. والمفترض أن يساعد التمييز الوارد في هذه المقالة ، ومفهوم القواعد القابلة للتطبيق والمؤسسات العاملة على تطبيقها ، وموافقة الإدارة القانونية في البنك بموجب الإجراءات العادية المتبعة، على توفير إرشادات الإطار الملائم لعمل البنك فى هذا الخصوص.

إن دور البنك كمنسّق للمساعدة التي تقدمها الدول والجهات المانحة لدولة معينة، وهو دور يمارس بصورة خاصة لدول أفريقيا جنوب الصحراء المعتمدة على المعونة ، قد يضع البنك في وضع يتطلب منه تقديم مشورة للدولة المعنية بشأن الفكر الحالي للدول والجهات المانحة. غير أنه يجب أن يحرص على ألا يتصرف فى هذا الصدد كناقل للرسائل السياسية وألا يسمح للاتجاهات السياسية للدول والجهات المانحة للمساعدات الثنائية بالتأثير على عملية اتخاذ القرارات الخاصة به.

ويجب أن نتذكر أن البنك مؤسسة مالية تقترض وتُقرض، ويجب أن يكون مهتما بقوته المالية ومركزه فى الأسواق. ويتطلب منه ذلك، من جهة أن يتجنب مغبة التقلبات السياسية، ومن جهة أخرى أن يحرص على عدم إقراض موارده المالية إلا للاستخدامات السليمة المتسمة بالكفاءة. ويجب أن يسترشد

عمل البنك فى جميع الأوقات بالاعتبارات الفنية المتعلقة بالاقتصاد والكفاءة، وليس بالاتجاهات الأيديولوجية والسياسية المفضلة. وقد كان هذا هو مقصد الذين صاغوا مواد اتفاقية التأسيس ، وهي الرسالة الصريحة التي تتضمنها أحكام هذه الاتفاقية.

وقد تكون هناك، بطبيعة الحال، آراء تحبّذ اشتراك البنك فى مجموعة أوسع من القضايا بما في ذلك المسائل الجذابة مثل الإصلاح السياسى وتطبيق الديمقراطية. غير أن إرضاء هذه الآراء لا يمكن، في رأيي، أن يتم بدون تعديل اتفاقية التأسيس بحيث يوسع نطاق الغرض من إنشاء البنك ويستغني عن الأحكام التي تحرم الأنشطة السياسية. وقد قيل إن البنك لا يمكن أن يقوم بكل شيء إرضاء لكل طرف. والواقع أنه منظمة دولية قدرتها القانونية والتفويض الممنوح لها محدودان بالأغراض المبينة فى اتفاقية التأسيس وبالأحكام التي تستبعد أخذ الاعتبارات السياسية فى الحسبان. ولا يسعه المغامرة بالتصرف بما يجاوز أغراضه والمحظورات القانونية بدون المخاطرة بالتصرف بما يجاوز حدود سلطاته القانونية. وبينما يتمتع المديرون التنفيذيون بسلطة تفسير أحكام اتفاقية التأسيس، مع خضوع ذلك التفسير لجواز إحالته لمجلس المحافظين لمراجعته إذا طلبت ذلك إحدي الدول الأعضاء(١) ، فإنهم لايستطيعون في رأيي، أن يفسروا على نحو سليم أحكام المواد التي تحرّم الأنشطة السياسية صراحة على أنها تسمح بمثل هذه الانشطة.

ويمثل تعديل اتفاقية التأسيس عملية قصد أن تكون صعبة وتتطلب،

(١) انظر المادة التاسعة من اتفاقية تأسيس البنك الدولى للإنشاء والتعمير والمادة العاشرة من اتفاقية إنشاء المؤسسة الدولية للتنمية.

بالإضافة إلى موافقة مجلس المحافظين، موافقة إضافية من الدول الأعضاء التي تتصرف على أساس أغلبية كبيرة من حيث عدد الأعضاد وأغلبية أكبر من حيث عدد الأصوات .[1] وما لم يتم الحصول على هاتين الموافقتين وتعديل أحكام الاتفاقية بغرض السماح باشتراك البنك فى الإصلاح السياسي فى الدول الأعضاء فيه. وهي مسألة مثيرة لقدر كبير من الجدل، فإنه لا يجوز للبنك، في رأيي، أن يتجاوز الإطار المحدد فى هذه المقالة لمعالجة المسائل المتعلقة بنظام وممارسة السلطة.

---

(١) انظر المادة الثامنة من اتفاقية تأسيس البنك الدولى للإنشاء والتعمير والمادة التاسعة من اتفاقية إنشاء المؤسسة الدولية للتنمية. ويحتاج التعديل بالنسبة للبنك، عقب موافقة مجلس المحافظين، موافقة ٦٠ فى المائة من عدد الأعضاء الذين يمتلكون نسبة ٨٥ فى المائة من مجموع الأصوات على التعديلات المقترحة. وبالنسبة للمؤسسة الدولية للتنمية يسرى نفس الشرط باستثناء أن النسبة الأخيرة تبلغ ٨٠ فى المائة من مجموع الأصوات.

الباب الرابع

العالم العربى والبنك الدولى

ديسمبر ١٩٩٢

العالم العربى والبنك الدولى *

تقديم

عندما يتكلم الناس خارج المنطقة العربية عن «العالم العربى » يفترضون أحيانا أنه كيان سياسى واحد ويبنون تحليلهم ، خطأً، على افتراض أنه عالم متجانس من كل النواحى، بل يتحدث بعضهم كما لو كانت الدول الأعضاء فى جامعة الدول العربية كلها، أو على الأقل دول المشرق العربى جميعا، دولة واحدة.

وعندما يتكلم الناس فى المنطقة العربية عن «البنك الدولى» يفترضون أيضا أنه مؤسسة مالية دولية واحدة. ويبنون تحليلهم، خطأً، على افتراض أن المؤسسات الخمس التي تنتمى الى ما يسمى «مجموعة البنك الدولى» هى كيان واحد، رغم ما لكل منها من بناء قانونى ومالى مستقل، وعضوية مختلفة، ونشاط متميز، وشروط خاصة. بل ان الكثيرين يخلطون بين مؤسسات هذه المجموعة وصندوق النقد الدولى وهو مؤسسة مختلفة تماما وان كانت تعمل بتنسيق كبير ومتزايد مع مجموعة البنك الدولى المجاورة لها فى المقر.

وقد يكون للناس عذر فى الحالتين . فالعالم العربى ، رغم تعدد كياناته السياسية وتباين ما يضمه من شعوب، يمثل أمة واحدة تعايشت لفترة طويلة فى اطار سياسى موحد، ولا يزال كثيرون من أبنائها يتطلعون الى الاتحاد فى المستقبل. ومجموعة البنك الدولى تأخذ اسمها من البنك الدولى للانشاء

* نشرت هذه الدراسة لأول مرة « فى كتاب الهلال » ، القاهرة ، العدد ٤٧٤ - يونيه ١٩٩٠ ويعاد نشرها بعد تحديث البيانات والمعلومات الواردة فيها لآخر العام المالى ١٩٩٢ .
ويشكر المؤلف الأستاذ شريف عمر حسن ، المستشار بالبنك الدولى ، والآنسة جليان كتّانه المحامية بالبنك ، على المساعدة فى تحديث الدراسة .

والتعمير، وهو صنو لصندوق النقد الدولى ، تم انشاؤهما فى مؤتمر واحد (مؤتمر بريتون وودز، ١٩٤٤) واعتبرهما مؤسسوهما العمودين الأساسيين للتعاون الاقتصادى والمالى المتعدد الأطراف فى عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية. (١) كما أن مؤسسات مجموعة البنك الدولى تخضع لرياسة رئيس واحد وتشارك فى مقر واحد ويجمعها فى النهاية هدف عام واحد ألا وهو تيسير انتقال رءوس الأموال لأغراض التنمية الى الدول الأعضاء التى تحتاج إليها.

وسوف أحاول فى هذا المقال تقديم نبذة عن كل من مؤسسات مجموعة البنك الدولى مبينا دور الدول العربية فى كل منها، ثم أتحدث عما تميزت به علاقة البنك الدولى (بمعنى البنك الدولى للانشاء والتعمير وأشد مؤسسات المجموعة التصاقا به، أى المؤسسة الدولية للتنمية) بالدول العربية فى اطار المتغيرات المهمة التى تميزت بها نشاطاته، قبل أن انتهى الى الحديث عن مستقبل العلاقة بين هذه المؤسسات والعالم العربى.

---

(١) اتجه التفكير بعد الحرب العالمية الثانية إلى إنشاء مؤسسة دولية ثالثة تعنى بتطوير التجارة الدولية ، بل وأعد ميثاق مستقل لهذه المؤسسة باسم منظمة التجارة الدولية (ميثاق هافانا ١٩٤٨) . ولكن هذا الميثاق لم يدخل حيز التطبيق . واتفق بدلا من ذلك فيما بعد، على الاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة (GATT) ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) .

الفصل الأول

التعريف بمجموعة البنك الدولى

ودور الدول العربية فيها

تشمل مجموعة البنك الدولى المؤسسات التالية : البنك الدولى للانشاء والتعمير (والأصح أن اسمه «البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية ») والمؤسسة الدولية للتنمية، والشركة الدولية للتمويل، والوكالة الدولية لضمان الاستثمار، والمركز الدولى لتسوية منازعات الاستثمار. وكثيرا ما يطلق على المؤسستين الأولتين معا لفظ «البنك الدولى» أو «البنك» لما لهما من رئاسة واحدة وجهاز واحد للعاملين ومجلس ادارة ومجلس محافظين يتكونان من الاشخاص أنفسهم.

(١) البنك الدولى للانشاء والتعمير

تنتسب مجموعة البنك الدولى إلى «البنك الدولى للإنشاء والتعمير» الذى أنشئ فى أعقاب الحرب العالمية الثانية والذى قام بعد ذلك بالتحضير لإنشاء المؤسسات الأربعة الأخرى التى تعمل معه فى اطار المجموعة.

وقد بدأت فكرة إنشاء البنك الدولى للانشاء والتعمير (ويسمى فيما بعد «البنك») فى بداية الأربعينيات حيث ظهرت فى دوائر وزارة الخزانة الأمريكية فكرة انشاء جهازين دوليين جديدين يعنيان بالتعاون الاقتصادى بين الدول بعد الحرب ويختص واحد منهما (صندوق النقد الدولى) أساسا باستقرار العملات

الوطنية وتصحيح الخلل فى موازين المدفوعات، ويختص الثانى (البنك) أساسا باعادة بناء الاقتصاديات التى خربتها الحرب وبتنمية المناطق الأقل نموا بين الأعضاء فيه، كما يعمل الاثنان معا على تنشيط التجارة الدولية ورفع مستوى المعيشة فى الدول الأعضاء. وبعد أن وضعت الحكومة الأمريكية اقتراحا مفصلا بشأن كل من هذين الجهازين وناقشتهما تفصيلا مع وفد بريطانى ، أعدت مشروعا للاتفاقية المنشئة لكل من المؤسستين وقامت بدعوة ٤٣ دولة أخرى، من بينها دولتان عربيتان، هما مصر والعراق، الى مؤتمر عقد بقرية بريتون وودز فى ولاية نيوهامبشير الأمريكية فى شهر يوليو/تموز عام ١٩٤٤. وقد نجح هذا المؤتمر بعد مناقشات مفصلة شارك فيها الوفدان العربيان فى الوصول الى اتفاق حول مواد الاتفاقيتين المنفصلتين بانشاء الصندوق والبنك. وأكد الوفد المصرى أثناء هذا المؤتمر على ضرورة مراعاة مصالح «الدول المنتجة للمواد الأولية والتى تتجه الى التصنيع»[1] وعلى أهمية أن يكون لدول الشرق الأوسط ممثل فى مجلس الادارة، [2] كما اقترح انشاء معيار دولى لتقييم رأس المال عن طريق وحدة مساوية لعشرة جرامات من الذهب فى تاريخ معين بدلا من أى عملة وطنية.[3]

وكانت مصر والعراق بين أول احدى عشرة دولة صدقت على اتفاقية انشاء

---

(١) راجع البيان الذي تقدم به رئيس الوفد المصري ، محمد صالح الفلكي ، في نهاية المؤتمر ، منشور في أعمال ووثائق مؤتمر الأمم المتحدة النقدي والمالي ، بريتون وودز ، نيوهامبشر ، ١ - ٢٢ يوليو ١٩٤٤ ، الجزء الثاني ، ص ١١٩٣ - ١١٩٤

(٢) المرجع السابق ، الجزء الأول ، ص ٨٣٠ . بالرغم من عدم الاتفاق صراحة على تخصيص مقعد لدول الشرق الأوسط تم هذا في الواقع العملي حيث كان لبعض هذه الدول دائما ممثل في مجلس ادارة الصندوق والبنك .

(٣) المرجع السابق ، الجزء الأول ، ص ١٦٤ ، ١٦٥ .

كل من البنك والصندوق، كما كانتا من الدول الأربعة والثلاثين التى حضرت الاجتماع الأول لمجلس محافظى هاتين المؤسستين (الذى عقد فى سافانا ، جورجيا، بالولايات المتحدة عام ١٩٤٦). وقد انضمت بعد ذلك بالتدريج كل الدول العربية الأخرى الى عضوية هاتين المؤسستين (تعتبر العضوية فى الصندوق شرطا لقبول العضوية فى البنك). فانضمت سوريا ولبنان فى عام ١٩٤٧ والأردن فى عام ١٩٥٢ والمملكة العربية السعودية والسودان فى عام ١٩٥٧، وليبيا والمغرب وتونس فى عام ١٩٥٨، والكويت والصومال فى عام ١٩٦٢، والجزائر وموريتانيا فى عام ١٩٦٣، وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية فى عام ١٩٦٩، والجمهورية العربية اليمنية فى عام ١٩٧٠، وسلطنة عمان فى عام ١٩٧١، والبحرين وقطر والامارات العربية المتحدة فى عام ١٩٧٢، وجيبوتى فى عام ١٩٨٠.(١)

وقد نصت الاتفاقية المنشئة للبنك على أن من بين أهدافه الأساسية المساعدة فى اعادة البناء والتنمية فى أقاليم الدول الأعضاء ، وتيسير انتقال رأس المال الأجنبى الخاص بين هذه الدول لأغراض الاستثمار، وافترضت أن ذلك سيحدث عن طريق قيامه بكفالة أو ضمان القروض التي تقدمها البنوك التجارية وغيرها ، وعن طريق تقديمه القروض المباشرة لمشروعات فى الدول الأعضاء بشروط معقولة اذا تعذر عليها الحصول على هذه القروض من

(١) تقدمت منظمة التحرير الفلسطينية في عام ١٩٧٩ بطلب حضور الاجتماعات السنوية لمجلس محافظي البنك بصفة مراقب (وهي صفة كان يتمتع بها في ذلك الوقت ٥٢ منظمة وسويسرا) . وقد أثار هذا الطلب خلافا كبيرا بين ممثلي الدول الأعضاء في مجلس المحافظين ومجلس الادارة ، أدى منذ عام ١٩٨٠، تفاديا للمشكلة ، الى إنكار منح أي جهة صفة المراقب (باستثناء الأمم المتحدة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية اللذين تربطهما بالبنك اتفاقيات تنص على الحضور المتبادل ، كما أعيدت دعوة سويسرا الى الحضور منذ عام ١٩٨٢ وأصبحت الأخيرة عضوا فى عام١٩٩٢).

مصادر أخرى . ونصت الاتفاقية على أن رأس المال المبدئى المسموح به للبنك هو عشرة بلايين دولار أمريكى (على أساس القيمة الذهبية للدولار فى أول يوليو/تموز١٩٤٤) يدفع جزء صغير منه ويمثل الباقى تعهدا بالدفع اذا احتاج البنك للوفاء بالتزاماته ازاء دائنيه أو الدائنين الذين سيحصلون على ضمانات منه. ونصت الاتفاقية أيضا على أن القروض والضمانات التى يقدمها البنك سوف تتم لتمويل مشروعات محددة الا فى ظروف خاصة تبرر الاستثناء من ذلك وعلى أن قروض البنك لغير الحكومة يجب أن تضمنها الحكومة. وقد بلغ عدد الدول الأعضاء فى السنة الأولى للبنك ٣٨ دولة واقتصر نشاطه فى البداية على بعض الدول الأوروبية.

وقد نجح البنك منذ ذلك الوقت فى القيام بدور رئيسى فى التمويل الدولى (بصورة رئيسية عن طريق الاقتراض ثم اعادة الاقراض) ووصل عدد الأعضاء فيه الى ١٦٠ دولة فى آخر يونية عام ١٩٩٢ * (منها ٢٠ دولة عربية). كما جاوز رأسماله المكتتب فيه عندئذ ٢ر١٥٢ مليار (بليون) دولار أسهمت الدول العربية فيه بحوالى ٨ر١٣ مليار (أو ٣٤ . ٥٪ من المجموع الكلى). [1] ووصل مجموع القروض التى قدمها البنك حتى هذا التاريخ ٢ر٢١٨ مليار دولار، منها حوالى ٥ر١٩ مليار دولار (٩ر٨٪ من المجموع) قدمت الى دول عربية (٣ر١٧ مليار بعد خصم المبالغ الملغاة من هذه

* يبلغ عدد الدول الأعضاء في البنك الدولي في آخر ديسمبر ١٩٩٢ ، ١٧٢ دولة .

(١) انظر الجدول رقم ١ . ويبلغ مجموع أصوات الدول النامية في البنك (بتعريف واسع يشمل بعض دول جنوب وشرقي أوربا) حوالي ٣٣ ٪ على أساس مساهماتها في رأس المال المكتتب فعلا حتى منتصف عام ١٩٩٢ . ويلاحظ أن معظم رأس المال المكتتب يمثل التزاما بالدفع لا يتحقق الا اذا احتاج البنك الى الأموال للوفاء بالتزاماته ازاء دائنيه (وهو أمر غير متوقع) وأن رأس المال المدفوع فعلا يمثل الآن أقل من ٧,٢ ٪ من رأس المال المكتتب . غير أن الجزء الأكبر (٩٠ ٪) من رأس المال المدفوع يتم دفعه بالعملة المحلية لكل دولة (عادة في شكل سندات اذنية) .

القروض).[1] وبالرغم من أن مساهمة الدول العربية وقوتها التصويتية فى البنك لا تتجاوز ٦ر٥ فى المائة [2] فهناك ثلاثة مواطنين عرب فى مجلس ادارة البنك الذى يتكون منذ أول نوفمبر ١٩٩٢ من ٢٤ عضوا. ويرجع ذلك الى انفراد المملكة العربية السعودية بمقعد فى مجلس الادارة منذ عام ١٩٨٦، بالنظر لمساهمتها الكبيرة نسبيا فى رأس المال والتى تبلغ الآن حوالى ٢٪ (كانت أكثر من ٣٪ قبل الزيادات الأخيرة فى رأسمال البنك) مع توزيع الدول العربية الأخرى فى مجموعتين تشمل واحدة منهما دول المشرق العربى (عدا السعودية والسودان) بالاضافة الى باكستان، وتشمل الأخرى دول المغرب العربى بالاضافة الى ايران وأفغانستان وغانا، [3] ويمثل كلا من هاتين المجموعتين من الدول مواطن عربى (فى الوقت الحاضر العضوان فى المجلس

---

(١) بلغ مجموع هذه القروض ما يلي : ٤,١٨ مليار (بليون) الى الجزائر (ألفي منها ٥٣٠ مليون) و٣,٧ مليار إلى مصر (ألفي منها ٦١٥ مليون) و١٥٦ مليون الى العراق (ألفي منها ٥٠ مليون) ومليار واحد الى الأردن (ألفي منها ١٤١ مليون) و١١٧ مليون الى لبنان (ألفي منها ٢٣ مليون) و ٦,١ مليار الى المغرب (ألفي منها ٤١٦ مليون) و١٥٧ مليون الى عمان ، و ٦١٣ مليون الى سوريا (ألفي منها ١٩٤ مليون) و ١٤٦ مليون الى موريتانيا . وقد تلقت هذه الدول مبالغ اضافية من المؤسسات الأخرى التابعة لمجموعة البنك الدولي كما سيجيء . ويلاحظ أن الأرقام أعلاه مقربة بعض الشيء لتفادي الكسور . كما يلاحظ أن هذه الأرقام تمثل المبالغ المتعاقد عليها وليس المبالغ المسحوبة فعلا على القروض . لمزيد من التفاصيل راجع الجدول رقم ٢ .

(٢) راجع الجدول رقم (١) .

(٣) اعتبارا من أول نوفمبر ١٩٩٣ ، انضمت باكستان إلى هذه المجموعة . ويلاحظ أن السودان وجيبوتي وموريتانيا والصومال تشترك في مجموعتي الدول الأفريقية التي تمثل في مجلس الادارة بمقعدين آخرين .

من الكويت والجزائر ولهما عضوان مناوبان من مصر وباكستان).[1] أما جهاز العاملين في البنك ، الذين يتم اختيارهم على أساس كفاءتهم الشخصية، فانه يضم مواطنين عربيين من مصر بدرجة نائب رئيس ومواطن عربي من مصر بدرجة مدير، و ١٠ مواطنين من دول عربية مختلفة بدرجة رئيس وحدة، وذلك من مجموع العاملين العرب بالبنك الذين يمثلون حاليا أقل من ٣٪ من المجموع الكلي للعاملين. (دون احتساب العاملين «المؤقتين»).

ويقصر البنك الدولي نشاطه الإقراضي بصفة عامة على الدول التي لا يجاوز فيها متوسط الدخل القومي للفرد حدا معينا (٤٠٨٠ دولار بأسعار عام ١٩٨٩) بشرط أن تكون مع ذلك في وضع يسمح لها، في تقدير البنك ، بسداد القروض منه طبقا لمعايير يضعها البنك لهذه القدرة على السداد. ويشمل ذلك حاليا الدول النامية جميعا (عدا بعض الدول التي يزيد متوسط الدخل فيها عن الحد المقرر، مثل بعض الدول النفطية، وكذلك الدول الفقيرة التي لا تعتبر قادرة على سداد قروض البنك، مثل اليمنين ومعظم الدول الافريقية بما فيها السودان وجيبوتي وموريتانيا والصومال). كما يشمل إقراض البنك بعض

(١) كان أول مواطن عربي يشترك في عضوية مجلس إدارة البنك هو الدكتور عمر سعدي المنجره من المغرب ، وذلك في الفترة من نوفمبر ١٩٦٠ إلى ١٩٦٢ (وكان عضوا مناوبا منذ يوليو ١٩٥٩) ، وقد مثل مجموعة من سبع دول عربية وغير عربية ، وتلاه الدكتور عبد الرحمن طازي (من المغرب أيضا) (١٩٦٢ - ١٩٧٢) ، والدكتور محمد نسيم كوشمان من موريتانيا الذي كان يمثل مجموعة من الدول الإفريقية ليس من بينها سوى دولتين عربيتين هما الصومال وموريتانيا (١٩٦٤ - ١٩٧٤) ، والسيد اسماعيل مكي من السودان الذي مثل مجموعة افريقية أخرى في الفترة من ١٩٧٤ - إلى ١٩٧٦ ثم السيد يحي خليفة من الجزائر (١٩٧٢ - ١٩٧٨) ، والدكتور محمد الأطرش من سوريا (١٩٧٤ - ١٩٧٦) والدكتور سعيد النجار من مصر (١٩٧٦ - ١٩٨٤) والدكتور منصف بلخوجه من تونس (١٩٧٨ - ١٩٨٠) والدكتور اسماعيل خليل من تونس (١٩٨٠ - ١٩٨٢) والدكتور مراد بناشنهو من الجزائر (١٩٨٢ حتى نوفمبر ١٩٩٢) والسيد بن حسين من الجزائر والسيد فوزي السلطان من الكويت (١٩٨٤ حتى ١٩٩٣) ثم السيد فيصل الخالد من الكويت أيضا ومثلت السعودية بمقعد مستقل منذ نوفمبر ١٩٨٦ حيث مثلها الدكتور جباره سريصري وأعقبه في أكتوبر ١٩٨٩ الدكتور ابراهيم العساف .

دول جنوب وشرق أوروبا، وتستند هذه القيود التى يتبعها البنك فى سياسات عملياته الى نصوص فى الاتفاقية المنشئة له (وان كانت هذه أضيق نطاقا) تقصر هذه العمليات على المشروعات التى لا يمكن تمويلها بشروط معقولة عن طريق آخر، وعلى المقترضين الذين يقدر البنك انهم سيكونون فى وضع يسمح لهم بسداد القروض. وما زال الأصل فى التمويل الذى يقدمه البنك أن يكون مقصورا على «مشروعات محددة» وان كان هذا التعبير قد فسّر بصورة واسعة بحيث يشمل كل تمويل (قرض أو ضمان) لأى غرض انتاجى محدد فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى، كما توسع البنك فى الاستثناء من هذا الأصل العام منذ عام ١٩٨٠ حتى بلغت القروض التى قدمها لمساعدة الدول فى تصحيح أوضاعها الاقتصادية (دون ارتباطها بمشروع بالذات) أكثر من ٢٧٪ من مجموع القروض فى السنة المالية المنتهية فى آخر يونية عام ١٩٩٢ كما سيجيىء شرحه.

وبالرغم من الافتراض فى البداية بأن الضمانات التى يقدمها البنك للقروض المقدمة من مصادر خاصة كالبنوك التجارية سوف تمثل الجزء الأكبر من عملياته التمويلية، فقد غلبت القروض المباشرة من البنك على هذه العمليات بصورة شبه كاملة، حتى إن أول ضمان قدمه البنك حدث فى عام ١٩٨٤، وما زالت الضمانات محدودة للغاية فى عمليات البنك . كذلك قدمت معظم القروض الى الحكومات أو الى جهات حكومية (أو بضمان حكومى عندما يكون المقترض جهة أخرى). ويقوم البنك بتمويل القروض بصورة غالبة عن طريق الاقتراض من الأسواق المالية والبنوك المركزية. ولأنه أكبر وأنجح مقترض فى الأسواق الدولية فانه يحصل على قروضه بشروط أفضل من تلك التى

تقترض بها الدول النامية الأعضاء فيه، ثم يعيد الاقراض بآجال طويلة وسعر فائدة يزيد فقط بنصف من الواحد فى المائة على متوسط السعر الذى يقترض به* . وقد بلغ مجموع ما اقترضه البنك بصورة تراكمية حتى منتصف ١٩٩٢ حوالى ١٨٩ مليار دولار، وكان بعض هذا الاقتراض من مصادر عربية معظمها بنوك مركزية وبصورة خاصة فى المملكة العربية السعودية وليبيا. وجدير بالذكر أن الاقرض الى البنك ، بما فى ذلك شراء السندات التى يصدرها فى الأسواق المالية، يعتبر استثمارا جيدا لأصحاب المدخرات كما أنه استثمار جيد لاحتياطيات الدول، وذلك لما يتمتع به البنك من سمعة مالية عالية ونظام مالى دقيق وضمان يتمثل فى احتياطياته ورأسماله، هذا الى جانب ما لهذا الاستثمار من أثر غير مباشر فى مساعدة الدول التى تعتمد على البنك فى تمويل مجهوداتها الانمائية.

(٢) المؤسسة الدولية للتنمية

ولأن البنك يقرض أموالا مقترضة فى معظمها فان شروط الاقراض، وخاصة سعر الفائدة، لا تناسب الدول الأفقر التى تحتاج الى تمويل ميسر الشروط يتناسب مع قدرتها المحدودة على خدمة الديون. لهذا عمل البنك منذ الخمسينيات عليإنشاء مؤسسة أخرى لا تعتمد على الاقتراض بشروط تجارية وانما على ما تقدمه لها الدول الأعضاء القادرة والراغبة فى العطاء بصورة دورية عن طريق تجديد مواردها كل ثلاث سنوات. وقد نجح البنك فى اقناع معظم الأعضاء فيه بالانضمام الى هذه المؤسسة المعروفة باسم المؤسسة الدولية للتنمية أو «أيدا (IDA) » التى انشئت عام ١٩٦١. وتقوم هذه المؤسسة باستخدام الأموال فى مساعدة الدول الأعضاء الفقيرة التى لا يزيد

* بالنظر لأرباح البنك الكبيرة فى السنوات الأخيرة ، فإنه يقضى الآن ربع من واحد فى المائة فقط فوق متوسط سعر الفائدة على العملات التى يقترضها .

متوسط دخل الفرد فيها عادة عن حد معين (هو عمليا ٧٦٥ دولار بأسعار عام ١٩٩١) كما سيجيء ، وذلك فى شكل قروض لا تحمل أية فوائد وتمتد آجالها الى ٣٥ أو ٤٠ سنة (وكانت فى السابق تصل الى ٥٠ سنة). وبالرغم أن من الممكن نظريا أن تقدم المؤسسة قروضها الى غير الحكومات فان الشروط الميسرة لهذه القروض جعلتها فى الواقع مقصورة على الحكومات (وفى أحوال قليلة على منظمات دولية حكومية). وقد بلغ عدد الدول الأعضاء فى المؤسسة ١٤٢ دولة فى آخر يونية عام ١٩٩٢ منها ١٨ دولة عربية. [1] وكانت السودان أول دولة عربية انضمت الى المؤسسة كما أنهاكانت لوقت قريب أكبر دولة عربية يمكنها الاقتراض منها وان كانت مساعدات المؤسسة لها محدودة فى الوقت الحاضر لأسباب سنوردها فيما بعد. هذا وقد بلغت القروض التى قدمتها المؤسسة حتى آخر يونية عام ١٩٩٢ حوالى ٧١ مليار دولار ذهبَ معظمها الى الهند والصين والباكستان وبنغلادش وان كان نصف قروضها الآن مخصصة للدول الافريقية جنوب الصحراء. وقد بلغ ما حصلت عليه

(١) الى جانب عضوية السودان منذ البداية فقد انضمت مصر والعراق والأردن والمغرب والمملكة العربية السعودية وتونس الى المؤسسة عام ١٩٦٠ ، وليبيا عام ١٩٦١ والكويت ولبنان والصومال وسوريا عام ١٩٦٢ والجزائر وموريتانيا عام ١٩٦٣ والجمهورية العربية اليمنية واليمن الشعبية عام ١٩٧٠ وعمان عام ١٩٧٣ وجيبوتى عام ١٩٨٠ والامارات العربية المتحدة عام ١٩٨١ . وتدخل الدول العربية الآتية فى نطاق الدول التى تستفيد من المؤسسة فى الوقت الحاضر (وان كانت لا تعتبر صالحة للاقتراض من البنك) : السودان ، وموريتانيا ، والجمهورية اليمنية ، وجيبوتى . وكانت مصر حتى عام ١٩٨١ تدخل فى نطاق الدول المستفيدة من المؤسسة والبنك الدولى معا ثم أخرجت من نطاق الدول المستفيدة من المؤسسة بسبب تزايد متوسط دخل الفرد فيها ثم أعيدت مرة أخرى اعتبارا من عام ١٩٩١ بسبب انخفاض متوسط دخل الفرد ، كما كان سيجرى العمل تدرجيا على اخراج الجمهورية العربية اليمنية من نطاق الدول المستفيدة من المؤسسة ، مع ادخالها فى إطار الدول المستفيدة من البنك الدولى للإنشاء والتعمير ، وتغير الوضع بعد توحيد اليمنين كما سيجيىء فى الفصل التالى . ويبلغ عدد الأعضاء فى مؤسسة التنمية الدولية ١٤٦ عضوا فى نهاية عام ١٩٩٢ .

الدول العربية من المؤسسة حتى آخر يونية ١٩٩٢ ما مقداره ٨ر٤ مليار دولار (حوالى ٥ر٤ مليار بعد خصم المبالغ الملغاة) تمثل ٧ر٦٪ من مجموع ما قدمته المؤسسة من قروض، حصلت السودان منها على ٤ر١ مليار ومصر على ٢ر١ مليار [1] (كانت مصر قد خرجت من دائرة الدول المستفيدة من المؤسسة فى عام ١٩٨١ بسبب تزايد متوسط دخل الفرد فيها ثم عادت الى هذه المجموعة فى عام ١٩٩١). وتلتزم المؤسسة بما يلتزم به البنك من سياسات عامة كما تلتزم بأن تكون المساعدات المقدمة منها كقاعدة عامة لتمويل مشروعات محددة وان كانت، شأنها شأن البنك، قد اتجهت الى التوسع منذ عام ١٩٨٠ فى تقديم القروض لمساعدة برامج الاصلاح الاقتصادى دون التقيد بمشروع محدد.

وجدير بالذكر أن الدول الأعضاء فى المؤسسة تنقسم الى مجموعتين، المجموعة (١) التى تقدم كل مساهماتها بعملات قابلة للتحويل، والمجموعة (٢) التى قدمت جزءا صغيرا (١٠٪) من مساهمتها الأولية بعملة قابلة للتحويل والجزء الأكبر بعملتها المحلية ، كما اقتصر معظمها على الاسهام فى التجديد الدورى للموارد بمساهمات بالعملة المحلية لا تستخدم عمليا فى الاقراض. وقد انضمت الدول العربية كأعضاء فى المجموعة (٢) عدا الكويت والامارات العربية المتحدة اللتان انضمتا في المجموعة (١) . وتشترك المملكة العربية السعودية ، رغم انضمامها كعضو في المجموعة (٢) ، في تجديد الموارد بعملة قابلة للتحويل كما لو كانت عضوا في المجموعة (١) ، كما أنها أكبر مساهم في المجموعة (٢) ، حيث بلغت مساهمتها الاجمالية ، قبل احتساب المساهمة في موارد التجديد العاشرة ، حوالي مليارين من الدولارات . وليس للتقسيم الى مجموعتين مثيل في اتفاقية البنك الدولي للانشاء والتعمير، وان

---

(١) لمزيد من التفصيل انظر الجدول رقم (٢) .

كان السائد عملا أن يطلق على الدول الصناعية (الولايات المتحدة وكندا واليابان ودول أوروبا الغربية المتقدمة واستراليا ونيوزيلندا) لفظ دول المجموعة (١) في البنك أيضا .

(٣) الشركة الدولية للتمويل

تبين البنك منذ بداية عمله أن الحكومات المستفيدة تفضّل أن تكون قروضه لجهات حكومية بما في ذلك مؤسسات القطاع العام (بدلا من القروض لمشروعات خاصة بضمان الحكومة التي ينفذ المشروع في اقليمها) . وقد دعا ذلك جهاز البنك أن يقترح منذ وقت مبكر انشاء مؤسسة مستقلة تكون مهمتها الأساسية تمويل مشروعات القطاع الخاص في الدول الأعضاء فيها دون حاجة الى الحصول على ضمان من الحكومة المعنية . وقد أدى ذلك الى تحضير اتفاقية لانشاء مؤسسة بين الحكومات سميت «الشركة الدولية للتمويل» تاكيدا لطابعها المختلف ، وتم بالفعل انشاء هذه الشركة في عام ١٩٥٦ (ويشار اليها بالشركة أو IFC) . وقد بدأت الشركة برأسمال متواضع نسبيا (١٠٠ مليون دولار) وكان أعضاؤها المؤسسون ٣١ دولة فقط من بينها دولتان عربيتان هما مصر والأردن . وكما تطور البنك بسرعة من حيث العضوية والموارد وأنماط العمليات ، كذلك فعلت الشركة حتى وصل الأعضاء فيها في نهاية عام ١٩٩٢ الى ١٤٩ دولة من بينها ١٨ دولة عربية ، (١) ورأسمالها المصرح به الى ٢,٣ مليار دولار أسهمت فيه الدول العربية الأعضاء بما يجاوز ٤١ مليون دولار (حوالي ٣,٢ ٪ من رأس المال المكتتب

---

(١) انضمت العراق ولبنان الى الشركة فى عام ١٩٥٦ ، وليبيا فى عام ١٩٥٨ ، والسودان فى عام ١٩٦٠ ، والكويت والمغرب والمملكة العربية السعودية والصومال وسوريا وتونس فى عام ١٩٦٢ وموريتانيا فى عام ١٩٦٧ والجمهورية العربية اليمنية فى عام ١٩٧٠ وعمان فى عام ١٩٧٣ والامارات العربية المتحدة فى عام ١٩٧٧ وجيبوتى فى عام ١٩٨٠ والجزائر فى عام ١٩٩٠ .

فعلا) . (١) وبعكس البنك فان نشاط الشركة التمويلي لا يقتصر على تقديم القروض والضمانات حيث إنها مخولة أيضا بالمساهمة مباشرة في رءوس أموال المشروعات الخاصة . وقد توسعت الشركة بصورة خاصة في السنوات الأخيرة حيث اشتركت في تكوين عدد كبير من « الصناديق القطرية » التي يعتبر كل منها شركة مالية خاصة متخصصة في تجميع الأموال بعملة أجنبية ثم استخدامها في التعامل في الأوراق المالية وبالذات أسهم الشركات في دولة نامية معينة بهدف تشجيع السوق المالي في هذه الدولة وجلب موارد مالية جديدة للاستثمار فيها . وقد يستخدم « الصندوق القطري » لتسهيل تحويل جزء من الديون التجارية الخارجية للدولة الى أسهم في رءوس أموال المشروعات المحلية كما حدث في عدد من الدول في السنوات الأخيرة . كما أنشأت الشركة الدولية للتمويل في عام ١٩٨٦ جهازا لمساعدة الدول في جذب الاستثمارات الخاصة الأجنبية يعرف باسم « الخدمة الاستشارية للاستثمارات الأجنبية » (FIAS) وابتدعت كذلك برنامجا يمكن المستثمر الأجنبي في دولة نامية من تنفيذ استثماره في شكل أسهم في شركة معينة يتم تملكها من جانب الشركة الدولية للتمويل (وليس بإسم المستثمر الأصلى) وذلك لفترة متفق عليها ، مع التزام الشركة الدولية للتمويل في نهاية الفترة باقتسام الأرباح مع المستثمر . (٢) وقد بلغت عمليات التمويل التي قامت بها الشركة الدولية للتمويل حتى منتصف عام ١٩٩٢ حوالي ١٠,٨ مليار دولار حصلت منها المشروعات في الدول العربية على ما يجاوز ٦٦٣ مليون

(١) انظر الجدول رقم (١) .

(٢) يعرف هذا البرنامج باسم « الاستعادة المضمونة لأصل الاستثمار » Guaranteed Recovery of Investment Principal (GRIP) ، ونظرا لان الاستثمار فى الأسهم يتم باسم الشركة الدولية للتمويل فانه يستفيد عادة من الإعفاء الضريبى الذى تتمتع به (الا اذا اعترضت الدولة المعنية على ذلك) .

دولار (٦,٢ ٪) .[١] وبالرغم من أن الأعضاء في البنك يزيدون على الأعضاء في الشركة (منتصف عام ١٩٩٢) بمقدار ١٤ دولة ، فان مجلس ادارة الشركة يتشكل بحكم الاتفاقية المنشئة لها من ذات الأشخاص المعينين أو المنتخبين في مجلس ادارة البنك ، كما أن رئيس البنك هو بحكم منصبه رئيس مجلس ادارة الشركة ، وقد تم اختياره منذ عام ١٩٦١ رئيسا للشركة أيضا .

(٤) الوكالة الدولية لضمان الاستثمار

والى جانب البنك والمؤسسة والشركة ، وهي جميعا مؤسسات مالية للاقراض وضمان القروض (وفي حالة « الشركة » ، للمساهمة في رءوس أموال المشروعات أيضا) نجح البنك في عام ١٩٨٨ في اقناع عدد كبير من الدول بانشاء مؤسسة مالية دولية جديدة مهمتها تشجيع تدفق الأموال والتكنولوجيا بهدف الاستثمار فيما بين الدول الأعضاء وبخاصة الى الدول النامية الأعضاء ، وتلك هي « الوكالة الدولية لضمان الاستثمار » (ميجا « MIGA ») .[٢] وتقوم هذه الوكالة بتحقيق مهمتها عن طريقين أحدهما هو تقديم الضمان للمستثمرين التابعين لدولة عضو والذين يحولون أموالهم النقدية أو العينية للاستثمار في دولة عضو أخرى ، ضد ما يقابلهم من مخاطر غير تجارية في الدولة المضيفة لاستثماراتهم ، أما الثاني فهو تقديم الخدمات الاستشارية والمساعدات الفنية للدول الراغبة في تشجيع وفود الاستثمارات الأجنبية اليها وللمستثمرين الأجانب على وجه سواء . وبالرغم من أن الضمانات التي تصدرها الوكالة اعتمادا على مواردها الذاتية تقتصر على الاستثمارات في الدول النامية الأعضاء ، فان من الممكن لها أن تدير نظاما

---

(١) انظر الجدول رقم (٢) .

(٢) راجع فى المجهودات الخاصة بإنشاء هذه الوكالة وتفاصيل عملياتها ، كتاب المؤلف .
. I .Shihata , MIGA and Foreign Investment (1988)

آخر (طبق ترتيبات مالية خاصة) لضمان الاستثمارات الوافدة من دولة عضو الى أي من الدول المتقدمة الأعضاء أيضا (مثلا الاستثمار العربي في دولة غربية) ، وذلك بشرط موافقة دولة المستثمر في هذه الحالة على المشاركة في تحمل الخسائر التي تجاوز ما يمكن أن تتحمله الوكالة عن طريق الحساب الخاص لهذه العمليات . وفي جميع الأحوال يغطي الضمان أو التأمين الذي تقدمه الوكالة المخاطر السياسية فقط ، مثل خطر التأميم والمصادرة والتجميد وما اليه من تقييد حقوق الملكية أو الحرمان منها ، ومخاطر الحرب والثورات ، ومخاطر عدم القدرة على تحويل الأرباح أو اعادة تحويل رأس المال الى الخارج ، وخطر إخلال الحكومة أو الجهات الحكومية بالالتزامات التعاقدية (إن لم تتوفر محكمة للفصل في النزاع أو توفرت ولكن مع اجراءات تمتد الى فترات غير معقولة أو اذا لم يتمكن المستثمر من تنفيذ الحكم النهائي الصادر لصالحه) . ويمكن للمستثمر الوطني ، وليس فقط الأجنبي ، أن يطلب ضمان الوكالة لاستثماره في دولته اذا كان قد أتى بالأموال من الخارج ، ووافقت حكومته على طلب الضمان ، وأقر مجلس إدارة الوكالة ذلك بأغلبية خاصة ، وهذه ميزة مهمة يمكن أن يستفيد منها أصحاب المدخرات الكبيرة المقيمين في دول الخليج من المصريين والأردنيين وغيرهم اذا أرادوا استثمار هذه المدخرات في دولهم (في شكل شركات استثمار مثلا) مع ضمان تحويل الارباح وغير ذلك من المخاطر ذات الطابع السياسي من جانب هذه الوكالة الدولية .

هذا وقد بلغت العضوية في الوكالة في مطلع عام ١٩٩٢ ، خمسة وثمانين دولة من بينها ثمان دول عربية [1] أسهمت في رأسمال الوكالة بمبلغ ٧ , ٥٥

(١) وهي البحرين ومصر والاردن والكويت وعمان والمملكة العربية السعودية والسودان وتونس . وقد وقعت المغرب وسوريا على اتفاقية انشاء الوكالة ولكنهما لم تتما بعد اجراءات التصديق . ويلاحظ أن اليمن وليبيا وموريتانيا لم تدفع بعد حصتها في رأسمال الوكالة (حتى آخر يونية ١٩٩٢) .
وقد بلغ العدد الكلي للأعضاء في الوكالة ٩٧ عضوا في نهاية عام ١٩٩٢ .

مليون دولار (تمثل حوالي ٦,٦ ٪ من مجموع رأس المال المكتتب) . وقد أصدرت الوكالة عددا من الضمانات بالفعل لاستثمارات في دول نامية خارج المنطقة العربية ، ومن المنتظر أن تغطي عملياتها استثمارات في دول عربية قريبا * .

وبالرغم من أن للوكالة مجلس ادارة ومجلس محافظين خاصين بها فقد رأت الدول الأعضاء فيها وفي البنك اختيار المحافظين وأعضاء مجلس الادارة في البنك لكي يمثلوها أيضا في مجلس الوكالة باستثناء عضوين في مجلس ادارة الوكالة ليسا عضوين في مجلس ادارة البنك . وهذه ترتيبات عملية وليست مفروضة بنص الاتفاقية المنشئة للوكالة ، بعكس ما فرضته اتفاقية المؤسسة والشركة . الا أن رئيس البنك هو ، بموجب نص في الاتفاقية ، بحكم منصبه رئيس مجلس ادارة الوكالة أيضا ، وقد تم اختياره على أية حال رئيسا للوكالة (الى جانب رياسته للبنك والمؤسسة والشركة) .

وقد اختير مواطن عربي (من لبنان) ليكون أحد نواب رئيس الوكالة .

(٥) المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار

وفضلا عن هذه المؤسسات المالية الثلاثة التي عمل البنك على انشائها ثم تعاون معها بصورة وثيقة ، فقد نجح أيضا منذ منتصف الستينيات في إنشاء مؤسسة دولية مختلفة تماما ، من حيث إنها ليست مؤسسة مالية ، وانما مركز دولي لتقديم خدمات التوفيق والتحكيم لتسوية المنازعات القانونية الناجمة عن استثمار ، التي تثور بين مستثمر أجنبي تابع لدولة عضو ودولة عضو أخرى مضيفة لاستثماره ، وذلك بشرط موافقة الطرفين على اختصاص المركز .
وبالرغم من تردد كثير من الدول النامية في الانضمام لعضوية هذا المركز في بداية الأمر ، فقد بلغ الأعضاء فيه في مطلع عام ١٩٩٣ ، ١٠٧ دولة، كما بلغ

* وافقت الوكالة فى عام ١٩٩٣ على ضمان استثمار فى المملكة العربية السعودية .

عدد الدول التي وقعت على اتفاقية إنشائه ١٢١ دولة . وثمة عشر دول عربية أعضاء في هذا المركز ، [١] كما أن من بين القضايا التي رفعها مستثمرون على دول أمام هيئات التحكيم التي شكلها المركز أربع قضايا ضد دول عربية ، تمت تسويتها جميعا بطريقة ودية رغم صدور حكم بالاختصاص في اثنتين منها وحكم في الموضوع في قضية ثالثة .[٢] ويعتبر رئيس البنك بحكم منصبه رئيس المجلس الاداري للمركز كما جرى التقليد على انتخاب نائب الرئيس والمستشار العام للبنك ، أمينا عاما للمركز ، ويغطي البنك المصاريف الادارية لهذا المركز .

* * *

ويلاحظ أن المؤسسات التمويلية التي تعمل في اطار مجموعة البنك الدولي تعتبر الآن أهم تجمع مالي دولي لمساعدة الدول النامية سواء من حيث الأموال المتاحة لها أو من حيث قدراتها الفنية الضخمة وخبرتها في شئون التنمية أو من حيث قدرتها على تجميع الأموال اللازمة من مصادر أخرى لاستكمال

---

(١) وهى مصر والاردن والكويت وموريتانيا والمغرب والمملكة العربية السعودية والصومال والسودان وتونس والامارات العربية المتحدة .

(٢) هذه القضايا هى : قضية بين شركات فندقية والحكومة المغربية (تسوية بعد الحكم بالاختصاص) وقضية بين مصر وشركة مسجلة أصلا فى هونج كونج (قضية هضبة الأهرام التى سويت بعد الحكم فى الموضوع) وقضية ضد هيئة الاستثمار والحكومة المصرية رفعها بنك أمريكى تظلما من فرض رسم عليه فى منطقة حرة فى مصر (تسوية بعد الحكم بالاختصاص) وقضية بين مستثمر سعودى والحكومة التونسية (تسوية قبل أن يصدر أى حكم) .

تمويل المشاريع والبرامج وقدرتها أيضا على ابتداع البرامج والحلول الجديدة (دون تعديل يذكر في الاتفاقيات المنشئة لها) .

وتتخصص المؤسسات الثلاث الأولى كما رأينا في شئون التمويل والمساعدة الفنية وإن كانت المؤسستان الأولتان قد أصبحتا في السنين الأخيرة مصدرا رئيسيا كذلك لتقديم المشورة حول السياسات الاقتصادية للدول المستفيدة . أما المؤسستان الأخيرتان السابق ذكرهما (الوكالة والمركز) فتمثلان معا شبكة مهمة لتشجيع الاستثمار الخاص والأجنبى عن غير طريق التمويل المباشر ، في حين تعتبر الشركة مصدرا مهما لتمويل القطاع الخاص كما ينتظر أن يتوسع البنك نفسه في تمويل هذا القطاع ، كما سيجيء [1] .

(١) يجمع المؤلف بين منصب نائب الرئيس والمستشار العام للمؤسستين الأولتين (البنك والمؤسسة)، بالتعيين من جانب الرئيس ، ومنصب الأمين العام للمركز الدولى لتسوية منازعات الاستثمار ، بالانتخاب من جانب المجلس الادارى للمركز الذى يضم ممثلين لجميع الدول الأعضاء ، كما أنه كان مسئولا الى جانب ذلك عن التحضير لإنشاء الوكالة الدولية لضمان الاستثمار حتى بداية نشاطها عام ١٩٨٨

الفصل الثانى

نشاطات البنك الدولي وعلاقاته بالدول العربية

يتضح من العرض السابق أن دولا عربية قد اشتركت في تأسيس كل من المؤسسات المنتمية الى مجموعة البنك الدولي واشتركت في عضويتها جميعا منذ البداية حتى أصبحت الدول العربية جميعها الآن أعضاء في المؤسسة الأم (البنك الدولي للانشاء والتعمير) وأصبح معظمها أعضاء في المؤسسة الدولية للتنمية (المؤسسة) والشركة الدولية للتمويل (الشركة) وثمانية منها (ينتظر زيادتها قريبا) أعضاء في الوكالة الدولية لضمان الاستثمار (الوكالة) وعشرة في المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار. كما يتضح أن مساهمات الدول العربية في رأسمال المؤسسات المالية الأربعة المذكورة قد بلغ ٧ ٪ في البنك والوكالة و ٤ ٪ في المؤسسة والشركة ، وأن مواطنين عربا قد اشتركوا في عضوية مجلس ادارة هذه المؤسسات بصورة متزايدة ، حتى بلغ عددهم في الوقت الحاضر ثلاثة من أصل ٢٤ عضوا في مجلس ادارة البنك والمؤسسة والشركة ، وهي مجالس موحدة العضوية . كما أن عدد المواطنين العرب العاملين في البنك وخاصة فى المناصب العليا قد تزايد فى السنوات الأخيرة ، ويتضح أيضاً أن البنك الدولي للانشاء والتعمير قد اقترض قرابة ١١,٣ مليار دولار من مصادر عربية وأقرض ١٩,٥ مليارا الى جهات عربية (أو ١٧,٣ مليار بعد خصم المبالغ التي ألغيت من القروض) وذلك حتى منتصف عام ١٩٩٢ . كما أن المؤسسة أقرضت ما يزيد على حوالي أربعة ونصف مليار دولار لدول عربية ، كذلك أسهمت الشركة بما يجاوز ٦٦٣ مليون دولار في تمويل مشروعات خاصة في دول عربية .

وبالرغم من ذلك كله فمن الواضح أيضا أن علاقة بعض الدول العربية بالبنك هي علاقة محدودة في معظمها كما أنها لم تبلغ في بعض الدول العربية الكبيرة ما كان يمكن أن تصل اليه من مستويات أعلى اذا قارناها بدول أخرى في أوضاع اقتصادية مشابهة . فبعض الدول العربية لم تقترض من البنك أصلا لأنها لم تكن في حاجة الى هذا الاقتراض ، (١) كما أنها أصبحت على أية حال غير مؤهلة للاقتراض من البنك كما سيجيء شرحه . والدول العربية المؤهلة للاقتراض من البنك أو المؤسسة لم تحصل كثير منها على نصيب يتناسب مع احتياجاتها وامكانيات التنمية فيها وتشمل هذه الدول مصر والعراق (وهما عضوان مؤسسان بالبنك) وسوريا ولبنان والسودان والجزائر ، التي يبلغ سكانها مجتمعة حوالي ٦٠ ٪ من سكان العالم العربي . ويرجع ذلك الى عوامل متعددة تختلف من دولة الى أخرى . أهم هذه العوامل هو عزوف بعض الدول (العراق والجزائر وأحيانا مصر) عن الاقتراض من البنك لفترات طويلة تفضيلا لقروض تجارية أكثر تكلفة ولكن لا تصاحبها شروط تماثل شروط الاقتراض من البنك أو لتوافر مساعدات ميسرة من مصادر أخرى ، والقطيعة بين مصر والبنك التي دامت لفترات طويلة بعد سحب البنك عرضه بتمويل مشروع السد العالي عام ١٩٥٦ ، وظروف الحرب الأهلية التي جعلت من المستحيل إقراض البنك لمشروعات في لبنان أو في جنوب السودان (وهي ظروف ما زال بعضها قائما) والتأخير في التوصل إلى اتفاق مع كل من مصر (حتى منتصف عام ١٩٩١) والسودان (حتى

---

(١) يشمل ذلك دول مجلس التعاون الخليجي (عدا سلطنة عمان التي كانت تقترض من البنك حتى عام ١٩٨٧) وكذلك ليبيا . ويبلغ سكان هذه الدول حوالى ١٠٪ من مجموع سكان العالم العربى . انظر : أطلس البنك الدولى ١٩٩٢ .

الآن) حول برنامج شامل للاصلاح الاقتصادي مما لم يسمح بالتوسع في حجم برامج الاقراض إليهما أو بتقديم قروض للمساعدة في هذا الاصلاح على نحو ما حدث في دول أخرى ، ووقف الاقراض من البنك الى سوريا منذ منتصف عام ١٩٨٦ ، بسبب تخلفها عن سداد قروض مستحقة للبنك عليها ، وأخيرا عدم توافر الظروف في بعض الحالات التي كان من شأنها لو توفرت أن تمكنّ البنك من تقديم قروض في مجالات جديدة قرر البنك التوسع فيها .

وسوف يسهل فهم هذه الأسباب بعد شرح شروط الاقتراض من البنك والمؤسسة ، وبعد التعرض بشيء من التفصيل الى أهم أنواع العمليات التي يمولها البنك وبيان أهم المشكلات التي صادفتها هذه العمليات في الدول العربية .

(١) شروط الإقراض وسياسة « التخرج » من البنك

بالرغم من أن كل دولة عضو في البنك الدولي للانشاء والتعمير تستطيع نظريا الاقتراض منه فقد اتجه البنك ، بعد فترة مبدئية اقتصرت قروضه فيها على دول أوروبية ثم شملت أيضا دولا مثل اليابان واستراليا وجنوب افريقيا واسرائيل ، اتجه شيئا فشيئا الى التركيز على الدول النامية حتى اقتصرت قروضه منذ أواخر السبعينيات على هذه الدول مع توسع في التعريف أساسه اعتبار متوسط الدخل القومي المعيار في هذا الشأن ، دون أي معيار آخر ذي طابع سياسي أو جغرافي . وقد تبلور هذا التركيز في سياسة عامة أقرها مجلس ادارة البنك رسميا في عام ١٩٨٢ وأعاد التأكيد عليها مع شيء من المرونة في عام ١٩٨٤ . وهذه هي السياسة المعروفة في لغة البنك باسم «سياسة التخرج » ومقتضاها أن الدولة التي يبلغ متوسط الدخل القومي للفرد فيها حدا معينا (كان ١٠٠٠ دولار بأسعار عام ١٩٧٠ وتتزايد تمشيا مع

انخفاض القوة الشرائية للدولار الى أن اصبح ٤٠٨٠ دولار بأسعار عام ١٩٨٩) يدرس البنك وضعها الاقتصادي الشامل ومدى تطور مؤسساتها الاقتصادية ويضع لها برنامجا تتضاءل فيه قروض البنك بالتدريج الى أن تتلاشى بعد فترة لا تجاوز خمس سنوات في العادة « تتخرج » بعدها الدولة من وضع الاقتراض من البنك حيث يفترض صلاحيتها للاقتراض من الأسواق المالية والبنوك التجارية بشروطها المعتادة دون حاجة الى مساعدة من البنك . ويمكن أن تستمر الدولة لفترة محددة بعد ذلك في الحصول على مساعدة البنك في شكل معونات فنية وأبحاث دون أجر ، طبقا لما يتفق عليه معها . وقد أدت هذه السياسة الى أن الدولة الوحيدة من دول مجلس التعاون الخليجي التي اقترضت من البنك وهي سلطنة عمان قد « تخرجت » في النصف الثاني من الثمانينيات ، (١) أما دول المجلس الأخرى فلم تكن في حاجة الى الاقتراض من البنك ولم تطلب مثل هذا الاقتراض في أي وقت . وان كان البنك قد قدم مساعدة فنية لبعض دول الخليج بناء على طلبها في حالات محدودة يتمثل أهمها في الخدمات التي يقدمها مكتب البنك بالرياض الى حكومة المملكة العربية السعودية والتي تتعلق بدراسة مشاريع وقطاعات اقتصادية واجتماعية ، وتتم تغطية تكاليف هذا المكتب من جانب الحكومة .

وقد اتبعت سياسة تخرج مماثلة وأكثر تشددا في المؤسسة الدولية للتنمية والتي أنشئت كما ذكرنا لتقديم التمويل الميسر الشروط للدول الأفقر بين أعضائها . فقد تقرر منذ الستينيات أن تقتصر عمليات المؤسسة على الدول التي لا يجاوز متوسط الدخل القومي للفرد فيها حدا معينا ، تقرر عام ١٩٦٨

---

(١) بلغ مجموع القروض التى حصلت عليها سلطنة عمان من البنك ١٥٧ مليون دولار. راجع الجدول رقم (٢) .

أن يكون ٣٠٠ دولار (على أساس متوسط آخر ثلاث سنوات) وهو مقدار أعيد النظر فيه مع كل تجديد لموارد المؤسسة ، كما أنه يتزايد اسميا كل سنة للحفاظ على قيمته الفعلية حتى أصبح ١٢٣٥ دولار بأسعار عام ١٩٩١ .

وأعقب ذلك تشدد آخر تمثل في وضع حد أقل من ذلك لمتوسط دخل الفرد في الدول التي تتلقى قروضا من المؤسسة (هو الآن ٧٦٥ دولار بأسعار عام ١٩٩١) واعتباره الحد الواقعي الذي يتبع في عمليات المؤسسة ، مع التسليم نظريا بأن الدول التي يزيد دخل متوسط الفرد فيها عن ذلك ، دون أن يجاوز الحد الأعلى السابق ذكره ، تظل صالحة من حيث المبدأ للاقتراض من المؤسسة . وكان من مؤدى ذلك خروج مصر من دائرة الدول المستفيدة عمليا من قروض المؤسسة في عام ١٩٨١ (وان عادت اليها كما ذكرنا في عام ١٩٩١) كما ترتب عليه صدور قرار في عام ١٩٩٠ كان من المقدر أن يتم بمقتضاه تخرج الجمهورية العربية اليمنية من دائرة الاستفادة من المؤسسة على مدى ثلاث سنوات يتم خلالها تدريجيا ادخالها في دائرة الاستفادة من البنك ، وتغير الوضع بعد اندماج اليمنين حيث تظل اليمن الموحدة بين الدول المستفيدة من قروض المؤسسة . وبالتالي أصبحت الدول العربية القادرة على الاقتراض من المؤسسة في الوقت الحاضر هي فقط اليمن ومصر والسودان وموريتانيا والصومال وجيبوتي . وبالنظر لصغر حجم هذه الدول (عدا السودان التي تحصل الآن على قروض صغيرة لأسباب أخرى سيرد ذكرها ومصر التي استعادت أحقيتها مؤخرا وبصعوبة) فان استفادتها من المؤسسة محدودة أيضا . ومع ذلك فان مجموع القروض التي حصلت عليها دول عربية من المؤسسة حتى منتصف عام ١٩٩٢ (حوالي ٤,٨ مليار دولار) يزيد كثيرا على مجموع المساهمات التي قدمتها الدول العربية فيها (حوالي ٢,٥ مليار دولار) .

ويلاحظ أن سياسة التخرج هذه ، سواء في البنك أو المؤسسة ، قد أقرها مجلس الادارة وترك لادارة البنك تنفيذها دون تدخل منه بقرارات تحدد ما اذا كانت دولة معينة قد تخرجت أم لا حيث يفترض أن ادارة البنك سوف تتوصل الى اتفاق أو تفاهم مع كل دولة حول التفاصيل الخاصة بتخرجها . كما يلاحظ أيضا أن بعض الدول النامية قد اعترضت بشدة على هذه السياسة ونازعت في أن يكون متوسط الدخل القومي للفرد معيارا صحيحا للحكم على حاجة الدولة أو درجة نموها (فبعض الدول العربية التي لا تستفيد من المؤسسة ليست أكثر تقدما ، وقد لا تكون أقل حاجة ، من الصين أو الهند اللذين يتدنى فيهما متوسط دخل الفرد كثيرا بسبب العدد الهائل للسكان) كما نازعت بعض الدول في الطريقة التي يتم بها احتساب الدخل القومي بالقول ان دخلها الحقيقي أقل من الدخل الذي يعلنه البنك لأسباب قد تعود الى تعدد أسعار الصرف لعملتها مثلا . ونازعت بعض الدول بصورة خاصة في ادخال قيمة انتاج الثروات الناضبة كالنفط والمعادن في هذا الدخل باعتبار أن العائد من هذا الانتاج هو مجرد شكل نقدي للثروة الناضبة وليس دخلا حقيقيا . ومع التسليم بأن هذه الحجج تحتمل الصواب ، جزئيا على الأقل ، فقد أدى الخلاف حول هذه السياسة الى استمرارها مع ذلك ، بسبب عدم الاتفاق على معيار بديل ولما تتميز به من بساطة وتوحيد في المعاملة . ولكن تقرر أن يتم تطبيقها بشيء من المرونة يسمح بفترة تخرج أطول للدول التي تقتضي ظروفها ذلك ، كما يسمح للدولة التي تخرجت أن تعود من جديد للاستفادة اذا تدنى متوسط الدخل القومي للفرد فيها بعد ذلك الى أقل من الحد المقرر (كما حدث في السنوات الأخيرة لفنزويلا بالنسبة للبنك ولنيجيريا ومصر والفلبين وغيرها بالنسبة للمؤسسة) .

ويلاحظ أيضا أن سياسة التخرج قد طبقت بمرونة بالنسبة للدول التي يزيد فيها متوسط دخل الفرد عن حد الاستفادة من المؤسسة ولكن وضعها الاقتصادي العام لا يجعلها مؤهلة للاستفادة من قروض البنك ، مثل بعض دول أمريكا الوسطى وجزر البحر الكاريبي والمحيط الهادئ ، حيث تستمر هذه في الحصول على قروض من المؤسسة . ويفترض الاقتراض من البنك أو المؤسسة ، الى جانب صلاحية الدولة للاقتراض ورغبتها فيه ، توافر المشاريع الجيدة التي يوافق البنك على تمويلها (في حالة القروض لتمويل المشاريع) أو توافر الظروف الأخرى التي يسمح استثناء فيها بتقديم أنواع مغايرة من القروض ، كما سيجيء .

(٢) تمويل المشروعات المحددة - مشكلة تمويل السد العالي في مصر

الأصل ، كما ذكرنا ، أن تكون القروض والضمانات التي يقدمها البنك (وكذلك التي تقدمها المؤسسة) مخصصة لتمويل مشروعات محددة . وبالرغم من أن القروض الأولى التي قدمها البنك عند بدء عملياته في عام ١٩٤٧ ، والتي تلقتها فرنسا وهولندا والدانمارك ولكسمبورج ، كانت لتمويل قوائم من الواردات التي احتاجت اليها هذه الدول لاعادة بناء اقتصادها ، دون تخصيص لمشروعات معينة ، وبالرغم أيضا من أن البنك كان بين الحين والآخر يقدم قروضا لبرامج واردات عامة ، وقروضا قطاعية لا تتعلق بمشروع محدد ، فقد ظل ذلك استثناء محدودا وظلت قروض البنك بصفة عامة مخصصة لتمويل مشاريع محددة يدرسها البنك بالتفصيل ، ويقيّم جدواها ، ويتأكد من أولويتها وسلامتها ، حتى أصبح مصدرا أساسيا للمال والخبرة في هذا المضمار . وقبل أن يبدأ البنك في تقديم قروض الاصلاح الهيكلي والقطاعي ، التي سيرد ذكرها فيما بعد ، ظلت قروضه الى الدول العربية

مخصصة بشكل رئيسي الى مشروعات انتاجية محددة وان شملت في بعض الأحيان قروضا لقطاعات انتاجية مولت احتياجات هذه القطاعات دون تخصيص ، وكان القرض في كل حالة يخصص لتمويل قائمة من السلع والخدمات ، المتفق عليها سلفا ، والتي تحتاج اليها الجهة المقترضة لتنفيذ المشروع أو البرنامج أو القطاع الذي يموله القرض . وقد تم تمويل المشاريع جميعا وتذليل العقبات الفنية التى واجهت هذا التمويل دون صعوبات غير عادية ، باستثناء مشروع السد العالي في مصر الذي أثار كما هو معروف ضجة كبيرة حتى وصل الأمر الى أزمة سياسة كبرى (أزمة السويس) كان لها دور حاسم في تطور العلاقات الدولية بصفة عامة .

وربما كان من المفيد هنا أن نشرح التطور الخاص بهذا المشروع كما تعكسه سجلات البنك الدولي دون محاولة وضع اللوم هنا على جانب أو آخر من الأطراف المتعددة ذات الشأن ، خاصة وقد صدرت مؤلفات كثيرة تحلل هذه المرحلة المهمة من تاريخ المنطقة وتناولتها في مصر المساجلات السياسية بل والأغاني الشعبية . وينبغي تبعا لذلك معرفة الحقائق الخاصة بها بصورة مجردة .

وكما هو معروف فقد عملت حكومة مصر بعد ثورة ١٩٥٢ على إنشاء خزان جديد ومشروع كهرمائي ضخم بالقرب من أسوان ، للتحكم في مياه النيل وتوليد كميات كبيرة من الكهرباء . وأبلغت الحكومة البنك الدولي برغبتها هذه في يناير ١٩٥٣ وبأنها شرعت في اجراء الدراسات التمهيدية اللازمة ، وقد أجابها البنك عندئذ بأنه سوف يسره أن ينظر في المشروع بعد أن تنتهي هذه الدراسات ، ثم أكد في يونيه ١٩٥٤ اهتمامه بالمشروع وأبدى رغبته للمسئولين في مصر في المساعدة في التحضير له وتنظيمه . وفي سبتمبر

١٩٥٤ طلبت الحكومة إرسال بعثة من البنك لدراسة المشروع وعبرت عن أملها في أن ينظم البنك تمويله وأن يشارك في هذا التمويل . وكان المشروع في ذلك الوقت أكبر مشروع يقدم للتمويل من البنك الذي لم يكن قد مضى على نشاطه ثمان سنوات منذ إنشائه . وقد أرسل البنك بعثة فنية تأكدت من جدوى المشروع وأهميته بل وذكرت في تقريرها أنه « مشروع أساسي لرفاهة مصر حيث يترتب على عدم تنفيذه زيادة ضغط السكان على الأراضي الزراعية المحدودة وانخفاض مستوى المعيشة وهو أصلا منخفض للغاية » . في ذلك الوقت طلبت إثيوبيا من البنك أن يأخذ في الاعتبار ما لها من اهتمام بالغ بأي استخدام لمياه النيل في منطقة المشروع ، قائلة إن ٧٥ ٪ من مياه النيل الأدنى تأتي من النيل الأزرق الذي يبدأ في أراضيها ، كما أفادت حكومة السودان البنك في ديسمبر ١٩٥٤ بضرورة الاتفاق بين مصر والسودان على حصة السودان من مياه النيل قبل البدء في أية أعمال تتعلق بالسد العالي وأكدت على حق السودان في انشاء سدود ومشروعات أخرى طبقا لما تراه ضروريا للاستفادة من حصتها في مياه النيل وعلى ضرورة قيام مصر بتغطية كامل نفقات مشروع ري بوتانا في السودان (لإعادة توطين سكان منطقة حلفا في شمال السودان) قبل أن يصل منسوب المياه في الخزان الى حد معين . وفي أبريل ١٩٥٥ أكد البنك في رسالة الى الحكومة المصرية رضاه عما أعلنته الحكومة من نية في التوصل الى اتفاق مع المسئولين السودانيين بشأن اقتسام مياه النيل وتعويض السودان عن أية خسائر قد تلحق به نتيجة تنفيذ المشروع ، وأبلغ البنك الحكومة المصرية أن هذه المسائل « ينبغى تسويتها قبل أن يصل البنك إلى نتيجة بشأن مشاركتة فى تمويل المشروع ، أو على الأقل ينبغي أن يكون قد تم التوصل لإجراءات

مقبولة للبنك بشأن التسوية النهائية ، طبقا لأسس يرى البنك أنها لن تؤثر سلبا على الجدوى الاقتصادية للمشروع » . (يلاحظ أن السودان لم تكن في ذلك الوقت عضوا في البنك) . وقد أعلن بالفعل في الشهر نفسه عن بدء المفاوضات بين الجانبين المصري والسوداني حول هذه الموضوعات . وفي أغسطس ١٩٥٥ أرسل البنك تقريرا الى الحكومة المصرية حول « التنمية الاقتصادية في مصر » جاء فيه أن في مقدور مصر أن تتحمل عبء قرض خارجي كبير . ثم وافق البنك على إرسال بعثة لمساعدة مصر في وضع برنامج اقتصادي ومالي متكامل ، كما أرسل بعثة صغيرة لمساعدة الحكومة في وضع شروط استخدام بيت الخبرة الهندسية للمشروع . وأفاد رئيس البنك الحكومة المصرية في نوفمبر ١٩٥٥ أن « مصر لا يمكنها بحرص تحمل مديونية خارجية اضافية تزيد على ما يعادل ٢٠٠ مليون دولار » وأن حكومتي الولايات المتحدة والمملكة المتحدة قد أفادتا البنك بأنهما قد يساعدان في تمويل مشروع السد العالي . وقد أعقب ذلك مشاورات مكثفة بين البنك والحكومة المصرية من جهة ، وبينه وبين الحكومتين الأمريكية والبريطانية من جهة أخرى ، وأسفرت هذه المحادثات عن موافقة الحكومتين الأخيرتين مبدئيا على تقديم منحة لمصر بمبلغ ٧٠ مليون دولار (٦ر٥٤ مليون دولار من الولايات المتحدة و٥ر٥ مليون جنيه استرليني من بريطانيا) لتغطية التكاليف بالعملة الأجنبية لعقد المرحلة الأولى من المشروع ، على أن يتولى البنك صرف هذه المنحة بالنيابة عنهما ، وأبدت الحكومتان استعدادهما للنظر بتعاطف " في تقديم مساعدة إضافية لتمويل التكاليف الباقية بالعملة الأجنبية في ضوء التقدم والتنفيذ للمرحلة الأولى والشروط الأخرى السائدة في ذلك الوقت بما فيها تسوية مرضية لمشكلة تقسيم مياه النيل "

وفي ديسمبر ١٩٥٥ أطلع البنك الحكومة المصرية على مشروع خطاب كان سيتم إرساله إلى رئيس الوزراء إذا ما حصل البنك على تأكيدات بأن الاقتراحات الواردة في هذا الخطاب مقبولة للحكومة المصرية ، وكانت الحكومة المصرية قد تسلمت في الشهر نفسه مذكرة باسم الحكومتين الأمريكية والبريطانية تحددان التفاصيل التي تنوي الحكومتان اتباعها في المساعدة في تمويل المشروع . وقد تضمن مشروع الخطاب الذي تسلمته مصر من البنك أنه " سوف يوافق على المشاركة في تمويل احتياجات المشروع بالعملة الأجنبية بمبلغ يعادل ٢٠٠ مليون دولار ، إذا اقتضى الأمر " وذلك " طبقا لتفاصيل ونصوص وثائق القرض التي يتم التفاوض عليها من وقت لآخر بعد التوصل الى حل مرض للمشكلات القانونية التي تؤثر على مشـــروع السد العالي وحسب الحاجة الى نقد أجنبي لتغطية نفقات المشروع " . وأوضح مشروع الخطاب مقابل ذلك أن تعهد البنك يتأسس على افتراض أن الحكومة المصرية سوف تنفذ المشروع بتعاون كامل مع البنك ، وأن البنك سوف يكون " مقتنعا بصورة مقبولة بأن الموارد الاضافية اللازمة بالعملة الأجنبية والمحلية ستكون متوافرة " ، وأن " حصة الحكومة في تمويل المشروع ستقدم بطريقة يتم بها تفادي التضخم وتفادي تقويض قدرة مصر على سداد القروض " ، وبالتالي فان الحكومة والبنك " سوف يتوصلان الى تفاهم حول برنامج للاستثمار ، وسوف يراجعانه بصورة دورية ، يعترف بأولوية مشروع السد العالي والحاجة الي تعديل مجموع الانفاق العام بما يتلاءم مع الموارد المالية التي يمكن تجميعها " . كما تضمن مشروع الخطاب شرطين آخرين هما " عدم تحمل الحكومة التزامات تتعلق بالدين الخارجي تجاوز المبالغ التي يتم الاتفاق بين مصر والبنك من وقت لآخر على أنها

مناسبة في ضوء ظروف مصر " وأن " يكون تنظيم المراحل المتعددة للمشروع وتنفيذها وإدارتها طبق التفاهم بين الحكومة والبنك الذي يضمن ، ضمن مسائل أخرى ، أن العقود ستتم طبقا للمنافسة السليمة " . وأفاد مشروع الخطاب أيضا أن البنك سوف يدير المنحة الأمريكية البريطانية طبقا لتفاصيل يتم الاتفاق حولها مع الحكومة المصرية وأن " موافقة البنك على المشاركة في التمويل تخضع بالطبع لإعادة النظر اذا تدخلت ظروف استثنائية " . وانتهى مشروع الخطاب بطلب التأكيد من الحكومة بأنها " سوف تقبل اقتراحات الحكومة الأمريكية والبريطانية " (١) وتقبل الأسس المذكورة في الخطاب مع التعهد بتنفيذ المشروع طبقا لها .

وقد أبلغ البنك الحكومة المصرية ، بعد أن علم أن احتمال الرد الايجابي منها غير وارد ، بأن رئيسه يمكن أن يزور مصر لشرح وجهة نظر البنك ، وتمت بالفعل هذه الزيارة في يناير ١٩٥٦ ، بتأييد كامل من كبار المسئولين في الحكومتين الأمريكية والبريطانية ، ولكن في ظروف سياسية متوترة . حيث كانت مصر قد تعاقدت مع تشيكوسلوفاكيا في سبتمبر ١٩٥٥ على صفقة سلاح كبيرة نسبيا بعد أن امتنعت الولايات المتحدة عن بيع سلاح طلبت مصر شراءه منها ، وكان الاتحاد السوفيتي قد أبدى إبان ذلك أيضا اهتماما

---

(١) تضمّنت هذه الاقتراحات قيام البنك بالاشراف على تطبيق الاتفاق الخاص بالمنحة ، وموافقة مصر على تخصيص مواردها المالية بطريقة تضمن استكمال تنفيذ المشروع ، وعلى أن يتم اختيار المقاولين وشراء الأجهزة للمرحلة الأولى على أساس المنافسة الدولية ، كما تضمّنت أن الحكومة والبنك سوف يتفقان على برنامج استثمار للدولة يعطى أولوية للمشروع ويراجعان هذا البرنامج بصورة دورية ، وأن الحكومة لن تدخل فى التزامات بما يجاوز ما تتفق الحكومة والبنك على أنه فى حدود الحرص المالى الواجب ، وأن يكون تنظيم المشروع وتنفيذه بالتفاهم مع البنك ، وأن تحل مشكلات تقسيم مياه النيل .

بمساعدة مصر على تنفيذ مشروع السد العالي بقرض يحمل فائدة أدنى كثيرا من السعر الذي يقرض به البنك الدولي ومع قبول سداد هذا القرض بصادرات مصرية من السلع المطلوبة في الأسواق الخارجية . وكانت الحكومتان الأمريكية والبريطانية ترغبان في أن يتم التمويل دون مشاركة من الاتحاد السوفيتي وتعملان على ابقاء مصر والمنطقة العربية بعيدا عن النفوذ السوفيتي ، (١) وفي هذه الظروف جميعا بدا في مصر أن الشروط التي اقترحها البنك كان المقصود منها تقييد تعاقدات الحكومة مع الكتلة الشرقية والتحكم في مستوى الانفاق الحكومي وفي حجم المديونية الخارجية على نحو أعاد للأذهان ما حدث في عهد الخديوي اسماعيل عن طريق " لجنة الدين " .

وقد تطورت الأمور بعد ذلك الى الأسوأ في المجال السياسي دون أن يكون للبنك دور حقيقي في هذا التطور . ففي مارس ١٩٥٦ تم عزل جلوب باشا والضباط الانجليز في الفيلق العربي بالأردن مما أثار حفيظة الحكومة البريطانية التي اعتبرت هذه الخطوة من فعل الرئيس المصري ، (٢) وفي

---

(١) جاء فى مذكرات أنطونى إيدن ، رئيس وزراء بريطانيا فى ذلك الوقت ، أنه أثناء زيارته لواشنطون ، إبان وجود رئيس البنك فى القاهرة ، إتفق مع الرئيس ايزنهاور ووزير خارجيته على أن « مستقبل سياستنا فى الشرق الأوسط كان يعتمد الى حد كبير على (تصرفات) ناصر . وكان الأمريكيون يعتقدون أن المحادثات الجارية مع السيد بلاك (رئيس البنك) حول سد أسوان قد توضح ما يدور فى خلده . واذا كان موقفه حول هذه المسألة وغيرها أنه لن يتعاون ، فسوف نضطر الى اعادة النظر فى سياستنا إزاءه » Sir Anthony Eden, Full Circle, p. 374 (1960) .

(٢) راجع مذكرات الوزير البريطانى أنتونى ناتنج التى جاء فيها أن هذه الخطوة «كانت بالنسبة لإيدن هى آخر قشة ... فقد أصر إيدن على (أنها) كانت من فعل ناصر . (وفى تقدير إيدن) كان ناصر عدونا رقم ١ فى الشرق الاوسط ولن يستريح إلا عندما يحطم أصدقاءنا وينهى آخر ما بقى لنا من نفوذ .. وبالتالى فان ناصر يجب أن يحطم» . Anthony Nutting, No End of a Lesson, p . 27 (1967)

الشهر نفسه لم يحظ اقتراح الحكومة الأمريكية بادراج المنحة في مشروع قانون المعونة الخارجية للعام المالي ١٩٥٧ بتأييد أثناء مناقشة لهذا المشروع في مجلس النواب الأمريكي . وفي مايو ١٩٥٦ اعترفت الحكومة المصرية بحكومة الصين الشعبية ، وفي الشهر التالي أفاد وزير الخارجية الأمريكي فى تصريح أمام لجنة لمجلس الشيوخ الأمريكي أنه " ليس هناك التزام من أي نوع بالنسبة لمشروع أسوان "، وأفادت تقارير كثيرة أن الحماس الأمريكي البريطاني لتمويل المشروع قد تلاشى .

ومع ذلك ، فقد توقف رئيس البنك في القاهرة في ٢٠ يونية ١٩٥٦ وعقد محادثات مع الرئيس المصري أعلن بعدها أن البنك " مستعد تماما لأن يقوم بدوره في تمويل السد " . (١) وكان الرئيس المصري قد أخبره فيما يبدو بأن الحكومتين الأمريكية والبريطانية غير جادتين في تمويل المشروع ، واثباتا لذلك أعطاه أثناء هذه المباحثات موافقة شفوية من مصر على شروط التمويل، وقد أبلغ رئيس البنك هذه الموافقة الى وزير الخارجية الأمريكي بمجرد عودته الى واشنطون ، وسمع مقابل ذلك تشككا ، لأول مرة ، في قدرة المصريين على تنفيذ المشروع . وبعد ذلك بقليل قام السفير المصري في واشنطون بابلاغ تلك الموافقة الى الحكومة الأمريكية في ١٩ يولية ١٩٥٦ . الا أن الحكومة الأمريكية أصدرت في اليوم نفسه بيانا منفردا حول مشروع السد العالي انتهت فيه الى أنه لن يكون من الممكن مشاركتها في تمويل المشروع . وقد أوضح هذا البيان أن المشروع الذي يحتاج اتمامه من ١٢ الى ١٦ سنة تقدر تكاليفه الاجمالية بما يعادل ١٫٣ مليار دولار منها ٩٠٠ مليون بالعملة المحلية ، وأنه لا يتعلق فقط بمصالح مصر وانما أيضا بالسودان واثيوبيا

(١) انظر New York Times, June 22, 1956 .

وأوغندا ، وأن التفاهم حول المنحة الأمريكية البريطانية في ديسمبر كان يفترض التوصل الى حل لمسألة مياه النيل ، كما أن " التطورات في الشهور السبعة التي تلت ذلك لم تكن مواتية لنجاح المشروع " مما أدى بالحكومة الأمريكية أن تخلص الى أنه " من غير الممكن في الظروف الحالية أن تشترك في المشروع . فالاتفاق بين الدول النهرية لم يتم التوصل اليه ، وقدرة مصر على تخصيص موارد كافية لضمان نجاح المشروع أصبحت غير مؤكدة بشكل أكبر مما كان عليه الوضع عندما قدمت الحكومة الأمريكية عرضها " . وفي اليوم التالي أبلغت الحكومة البريطانية البرلمان بأن العرض البريطاني قد سحب أيضا . وفي ٢٤ يوليه ١٩٥٦ أبلغ رئيس البنك أعضاء مجلس الادارة أنه " بما أن عرض الحكومتين الأمريكية والبريطانية في ديسمبر ١٩٥٥ المشاركة في المشروع قد سحب ، فان الأساس الذي افترض عليه مشاركة البنك في المشروع لم يعد قائما " . (١)

ومعروف ما تم بعد ذلك بيومين من قيام مصر بتأميم قناة السويس وما تلا ذلك من تدخل عسكري من جانب اسرائيل والمملكة المتحدة وفرنسا ثم انسحاب قوات هذه الدول ، والتوصل في ٢٧ ديسمبر ١٩٥٨ الى اتفاق بين مصر والاتحاد السوفيتي حول المساعدة الفنية والمالية التي تتلقاها مصر في

---

(١) في وصف دقيق لهذه التطورات جميعا راجع Mason and Asher, The World Bank Since Bretton Woods, pp. 627-643 (1973) (وهو كتاب أعده المؤلفان بمساعدة البنك الدولي وبالاطلاع على جميع سجلاته) . وقد تضمنت الرسالة التي سلمها وزير الخارجية الأمريكي السيد دالاس الى السفير المصري في ١٩ يوليو ١٩٥٦ عبارة مؤداها أنه « في تقدير البنك فان قدرة مصر على تنفيذ المشروع محل شك » وقد اعترض البنك ، الذي لم يبلغ بنص الرسالة الا بعد ساعة من تسليمها للسفير ، على هذه العبارة ، وتم حذفها من النص الذي نشرته الخارجية الأمريكية ، المرجع السابق ، صفحة ٦٤١ ، هامش ٥٧ .

تنفيذ المرحلة الأولى للمشروع وفي تنفيذ مشروعات إصلاح الأراضي المرتبطة به ، ثم الاتفاق بين مصر والسودان في عام ١٩٥٩ على اقتسام مياه النيل .

ولا شك في أن التعقيدات التي صاحبت هذه التطورات وما تلاها من تغير في علاقات مصر الدولية كان لها أثر سلبي كبير على العلاقة بين مصر والبنك رغم قيام البنك بمساع ناجحة عام ١٩٥٨ في المفاوضات بين الحكومة المصرية والحكومات الغربية بشأن التعويض عن التأميمات التي تمت في مصر عام ١٩٥٦ . وأدت هذه التطورات الى عدم حصول مصر على قروض من البنك حتى عام ١٩٧٤ (باستثناء القرض الذي حصلت عليه في عام ١٩٥٩ لتمويل مشروع اعادة فتح قناة السويس ، وهو أول قرض قدمه البنك الى مصر وكانت لدول كثيرة مصلحة في إتمامه كما شارك في تمويل المشروع تسعة بنوك أمريكية خاصة ، وحكومة اليابان) . وقد يفسر ذلك أيضا عدم استفادة مصر لفترة طويلة من القروض الميسرة التي تقدمها المؤسسة (رغم عضويتها فيها منذ عام ١٩٦٠) وفي وقت كانت مصر مؤهلة للاقتراض منها وكانت في حاجة ماسة الى قروضها الميسرة . ويفسر هذا جزئيا انخفاض مجموع القروض التي تلقتها مصر من البنك والمؤسسة منذ إنشائهما حتى الآن بالمقارنة بما تلقته دول كانت في أوضاع اقتصادية مشابهة مثل الفلبين وتايلاند بل وبالمقارنة بدول عربية أخرى .

(٣) قروض مساعدة برامج الاصلاح الاقتصادى

توسع البنك منذ عام ١٩٨٠ في تقديم القروض التي لا تمول مشروعا محددا حيث تبين نتيجة الظروف الصعبة التي مرت بها الدول النامية في السبعينيات أن ثمة حاجة أساسية لاحداث تغيير شامل في الهيكل الاقتصادي لكثير من هذه الدول كمقدمة ضرورية للاستمرار في تمويل المشاريع الناجحة فيها .

ففي بداية عقد الثمانينيات كانت دول نامية كثيرة تعاني من اختلال واضح في أوضاعها الاقتصادية الكلية (أو الماكرو اقتصادية) تمثل في عجز حاد في ميزان المعاملات الجارية وفي الميزانية العامة مع ارتفاع خطر في معدلات التضخم ، كما تعاني من خلل واضح ولا يمكن استمراره في أوضاعها الاقتصادية الجزئية (أو الميكرو اقتصادية) تمثل في العوائق التي تعرقل حركة عناصر الانتاج والتي تحول دون المنافسة وفي نظام الأسعار الذي لا يرتبط بالتكاليف ولا يحتسب الفرص البديلة لاستخدام الموارد ، الى جانب ضعف المؤسسات والأجهزة المسئولة عن ادارة الاقتصاد وعن القطاع المالي والمصرفي بصورة خاصة . وقد أدى هذا الخلل المتعدد الجوانب الى اقتناع متزايد بضرورة إقدام هذه الدول على اتباع برامج طموحة للإصلاح الهيكلي الشامل لأوضاعها الاقتصادية بهدف استعادة الاستقرار والتوازن الماكرو اقتصادي حتى يتناسب مستوى الطلب الكلي وعناصره في الاقتصاد القومي مع مستوى الانتاج والتمويل الخارجي المتاح . كما صاحب هذا الاقتناع فهم كامل بأن تحقيق الاستقرار الضروري في الأوضاع الاقتصادية الكلية لا بد أن تسايره أو تلحقه خطوات تستهدف تحقيق معدل أعلى للنمو الاقتصادى عن طريق اعادة استخدام الموارد بصورة أفضل مع رفع العوائق التي تعرقل حركة عناصر الانتاج وتقديم الحوافز الاقتصادية التي تؤدي الى زيادة الادخار والاستثمار ، وتقوية الأجهزة المسئولة عن إدارة الاقتصاد . وكان من الواضح ، كما لا يزال واضحا في أحوال دول كثيرة الآن ، أن هذه الإصلاحات الشاملة ليس من شأنها أن تتحقق اذا لم يصاحبها زيادة في التمويل الخارجي تمكن الدولة المعنية من الاستمرار في الإصلاح لفترة تسمح له بأن يثمر النتائج المتوقعة منه .

وقد دعت هذه الأسباب البنك الدولي الى اتباع سياسة مؤداها مساعدة الدول الراغبة في الاصلاح في تخطيط برامج إصلاح هيكلي شامل مع الدعم المالي لها عن طريق قروض يترك فيها للحكومة حرية استخدام المال لمواجهة احتياجات الدولة من السلع والخدمات المستوردة دون تقييد باحتياجات مشروع معين أو حتى بقائمة متفق عليها سلفا . ولم يرد على استخدام هذه القروض قيود سوى تلك التي تتعلق باتباع البرنامج الذي تتعهد الدولة بتنفيذه مع استبعاد تمويل السلع الترفية والعسكرية فيما يسمى " بالقائمة السلبية " التي تلحق باتفاقية القرض . وقد لحقت بقروض الاصلاح الهيكلى الذي بدأت عام ١٩٨٠ قروض للاصلاح القطاعى تقتصر فيها البرامج على قطاعات اقتصادية محددة مع استهداف القرض للمساعدة في اتباع سياسات الإصلاح المتفق عليها دون الارتباط ضرورة بسلع أو خدمات يحتاج هذا القطاع اليها . وزادت أهمية هذه القروض جميعا (والتي يشار اليها بقروض التصحيح أو الاصلاح الاقتصادي ، أو قروض اصلاح السياسات ، أو القروض السريعة الصرف) الى أن استفادت منها حتى نهاية عام (١٩٩١) ٧٥ دولة ووصل مجموعها الى ٢٧ في المائة من قيمة مجموع القروض التي وافق عليها البنك والمؤسسة في السنة المالية ١٩٩٢ (٢٩ ٪ بالنسبة للبنك و ٢٢٫٣٪ بالنسبة للمؤسسة) . وأصبح جزء كبير مما تصرفه هاتان المؤسستان من مبالغ القروض يتم لقروض الاصلاح سريعة الصرف هذه حتى جاوز ما صرف منها نصف مجموع ما أنفقتاهما تحت جميع القروض في السنتين الأخيرتين . كما ظهر مع الوقت نوع من القروض يسمى الآن القروض " المهجنة " أو " المخلطة " والتي يحتوي جانب منها على تمويل مشروع أو قطاع انتاجي معين ويحتوي جانب آخر على برنامج اصلاح

سياسات اقتصادية ذات علاقة بالمشروع أو القطاع المول ، بحيث يصرف جزء من القرض حسب تنفيذ الأعمال الاستثمارية المتفق عليها ، ويصرف الجزء الآخر على نحو أسرع دون ارتباط بسلع معينة .

وقد شملت برامج الاصلاح الناجحة ثلاثة جوانب رئيسية تمثلت في (أ) سياسات لتخفيض الإنفاق الحكومي عن طريق إجراءات ميزانية ونقدية و (ب) سياسات لتغيير نقاط الأولوية في الاقتصاد القومي بالانتقال الى تشجيع الصادرات وتفادي الحماية المبالغ فيها للانتاج المحلي و (جـ) سياسات لزيادة فرص النمو الاقتصادي عن طريق تحسين كفاءة استخدام الموارد في القطاعين العام والخاص وتقوية الأجهزة القائمة على التنظيم والتنفيذ وزيادة معدل الادخار والاستثمار . وساعد على نجاح هذه البرامج اتباع الحكومات المعنية لسياسات تم الاتفاق عليها بينها وبين صندوق النقد الدولي استهدفت التوصل الى سعر صرف تنافسي ومستقر للعملة المحلية وسعر فائدة على المدخرات لا يقل عن معدل التضخم مع التحكم في اصدار النقود وفي الانفاق الحكومي بهدف تخفيض معدل التضخم نفسه . وأثبتت التجربة بصفة عامة أن نجاح هذه البرامج جميعا يتطلب اتباع سياسات متكاملة وبعيدة المدى ، وليس مجرد مسكنات وحلول جزئية ، كما يفترض اقتناع الحكومة ، بل والرأي العام ، بجدوى وضرورة هذه السياسات . ويتطلب النجاح الاستمرار في هذه السياسات رغم المتاعب والصعوبات ، مع محاولة الحد من الآثار السلبية على فقراء الناس ، وذلك في اطار يتوافر فيه تمويل خارجي كاف سواء من الصندوق والبنك أو من مصادر التمويل الأخرى . ويتطلب هذا النجاح أيضا استحداث اصلاحات جذرية في الجهاز الحكومي والتأكد من أن النظامين القانوني والاداري يساعدان على الإصلاح ولا

يعرقلان خطواته . ومن ناحية أخرى اتسمت البرامج التي فشلت بتردد وتراجع من جانب الحكومات المعنية يرجع الى عدم اقتناعها بضرورة الإصلاح أو تخوفها من آثاره ، كما اتسمت بضعف خطوات الإصلاح وتباطؤ تنفيذها ، مع استمرار عبء خدمة الديون الخارجية وضآلة التمويل الجديد .

ولم تقدم كثير من الدول العربية على الاستفادة من جهاز البنك الدولي في التخطيط لبرامج الإصلاح أو الاستفادة من قروضه للمساعدة في تنفيذ هذه البرامج ، كما ترددت كثيرا في الاتفاق مع صندوق النقد الدولي حول مساعدته لبرامج الإصلاح المالي والاقتصادي . واقتصرت الدول العربية التي حصلت من البنك أو المؤسسة على قروض إصلاح هيكلية أو قطاعية متعاقبة على عدد قليل . كما اتسم تنفيذ الإصلاحات في بعض هذه الدول بالتباطؤ والاعتراضات السياسية ، مما حال دون التقدم نحو إصلاحات أبعد مدى وحجم أكبر من التمويل من جانب البنك أو المؤسسة . وقد كانت الصورة تختلف كثيرا لو أن السودان مثلا قد توصل الى اتفاقات مع الصندوق والبنك حول برامج الإصلاح وتمويلها . ولكن جهود الإصلاح الاقتصادى تعثرت فى جمهورية السودان رغم تلقيها ثلاثة قروض لاصلاح القطاع الزراعى ، وتراكمت فى الوقت نفسه المبالغ المستحقة عليها إزاء الصندوق حتى توقف الاخير عن التفكير فى تقديم اعتمادات جديدة لها . وقد ترتب على ذلك انخفاض كبير فى حجم القروض التى حصلت عليها السوان من المؤسسة بالمقارنة بما حصلت عليه دول افريقية أصغر منها كثيرا من قروض وتسهيلات . ولا ينتظر تغيير فى ذلك قبل أن تتوصل جمهورية السودان الى اتفاق شامل حول برنامج اصلاح بعيد المدى لمواجهة الأعراض الخطرة التى وصل اليها الاقتصاد السودانى . أما مصر فقد توصلت فى عام ١٩٨٧ الى

اتفاق مع الصندوق كان المفهوم لدى الصندوق ان يعقبه خطوات أعمق للاصلاح النقدى والمالى ، ورأى البنك أن ينتظر اتخاذ هذا الخطوات الأعمق قبل اتمام ثلاثة قروض جرى بحثها آنذاك للاصلاح فى قطاعات الزراعة والطاقة والصناعة . وأدى التأخر فى الوصول الى اتفاق جديد مع الصندوق وعدم الاتفاق على بعض التفاصيل مع البنك الى عدم تقديم هذه القروض من جانب البنك . ثم بدأ البحث منذ عام ١٩٨٩ حول برنامج اصلاح هيكلى شامل يقدم البنك قرضا للمساعدة على تنفيذه بعد أن تصل الحكومة إلى اتفاق مع الصندوق حول سعر الصرف وسعر الفائدة وعجز الموازنة وخطة التمويل . وقد تم التوصل إلى هذا الإتفاق بعد جهد طويل فى منتصف عام ١٩٩١ ، مما سمح للحكومة بأن تعيد جدولة مديونياتها تجاه الحكومات الغربية ، وهى تمثل الجزء الأكبر من مجموع المديونية الخارجية لمصر التى كانت قد وصلت الى معدلات خطرة لم يكن من الممكن الاستمرار فى خدمتها على وضعها عندئذ . كما أن هذا الاتفاق قد فتح المجال لإقراض البنك لمصر بحجم أكبر كثيرا من حجم الإقراض السابق الذى تضاءل جدا فى أواخر الثمانينيات ، حيث تتجه سياسة البنك بصفة عامة الى تقليص برامج الإقراض للدول التى لا تتبع برامج إصلاح شاملة مقبولة للبنك . بل إن الاتفاق مع مصر على برنامج الإصلاح ساعد فى استفادتها مرة أخرى من قروض المؤسسة بعد تغير متوسط الدخل، (١) لان المؤسسة تتبع السياسة

(١) كان متوسط الدخل القومى الاجمالى للفرد فى مصر ، كما يحتسبه البنك الدولى ، ٦٨٠ دولار فى عام ١٩٨٦ ، و٦٦٠ فى عام ١٩٨٧ و ٦٧٠ دولار فى عام ١٩٨٨ و ١٩٨٩ و ٦٥٠ دولار فى عام ١٩٩٠ و ٦٦٠ دولار فى عام ١٩٩١ (راجع جداول البنك الدولى لعام ١٩٩٣ ، رقم ١ و٢) . وكما رأينا فان حد الاستفادة من قروض المؤسسة هو ٧٦٥ دولار (بأسعار ١٩٩١) لمتوسط الدخل القومى فى السنوات الثلاثة الأخيرة .

نفسها بشأن تقليص الإقراض للدول التى تعانى من اختلال كبير فى موازينها الاقتصادية والمالية، كما رأينا أنه الحال بالنسبة للسودان .

(٤) قروض تمويل برامج تخفيض المديونية الخارجية

أظهرت تجربة الدول التى نفذت برامج الاصلاح تعثر بعض هذه البرامج فى الدول التى تعانى من مديونية خارجية كبيرة ، كما أظهرت أنه مع تحسن وضع ميزان المدفوعات ، نتيجة قروض الإصلاح ونتيجة الأداء الاقتصادى الأفضل وخاصة فى مجال الصادرات ، لم تتمكن الدول المعنية من استثمار هذه النتائج لاضطرارها الى الاستمرار فى خدمة ديونها الخارجية الكبيرة . ودعا ذلك الى اهتمام البنك الدولى بضرورة تخفيض عبء المديونية للدول التى تعمل من جانبها على اتباع سياسات اقتصادية سليمة . وتبعا لذلك طالب البنك الجهات الحكومية فى الدول الدائنة بإلغاء أو تخفيض القروض للدول ذات الدخل المنخفض وخاصة الدول الأفريقية جنوب الصحراء ، كما طالب البنوك التجارية بالتوصل مع الدول المدينة الى برامج لتخفيض عبء الديون القائمة .

وقد كان البنك يفترض بداءةً أنه كمؤسسة انمائية لا ينبغى له أن يقدم قروضا لمجرد إعادة تمويل مديونيه قائمة بشروط أفضل . لكن الحجم الهائل والمتزايد للمديونية الخارجية لبعض الدول النامية جعلته على يقين بأن تخفيض عبء هذه المديونية هو شرط أساسى لتحقيق التنمية الاقتصادية التى يستهدفها البنك . وقد بدأ الأمر بالتوسع منذ منتصف الثمانينيات فى قروض الاصلاح الاقتصادى ، وهى كما رأينا قروض سريعة الصرف ، وكان المأمول مع التوسع فى إقراض البنك (والصندوق) للدول التى تتبع سياسات اقتصادية سليمة أن يصطحب ذلك زيادة كبيرة فى المساعدات المالية من

الحكومات وفى الاقراض الجديد من البنوك التجارية لهذه الدول ، فى إطار ما عرف « بمبادرة باكر » (نسبه الى وزير الخزانة الامريكية فى ذلك الوقت) . لكن البنوك التجارية لم تستجب لهذه المبادرة واستمر عبء مديونية الدول لهذه البنوك فى التزايد مع تراكم الفوائد المستحقة . ورأى البنك الدولى أن الظروف الخاصة لهذه الدول تستدعى إقدامه على نوع جديد من الإقراض لتمكين الدول المعنية من تخفيض عبء المديونية التجارية القائمة . وهكذا اتبع البنك ، منذ مايو ١٩٨٩ ، وفى إطار ما عرف « بمبادرة برادى » سياسة جديدة مؤداها استعداده لتقديم قروض لهذا الغرض بشرط ان يكون لدى الدولة برنامج اصلاح اقتصادى مقبول للبنك يغطى عدة سنوات ، وخطة تمويل واقعية ومقنعة لاحتياجات الدولة فى هذه الفترة ، وأن تتوصل الدولة مع البنوك التجارية الدائنة الى اتفاق يتم بموجبه إحداث تخفيض مهم فى عبء المديونية يكون له أثر فعال على احتمالات النمو فيها وعلى تحقيق معدلات أعلى للاستثمار . وواضح أن هذه السياسة لا تستهدف تخفيض عبء المديونية لذاته ، أو لخدمة البنوك الدائنة ، وانما لما يترتب على هذا التخفيض من أثر مادى واضح فى المجالات الإنمائية التي تهم البنك الدولى ويقتصر اختصاصه عليها .

وتفترض هذه السياسة الجديدة أنه إذا نجحت الدولة التى تتوافر لها الشروط السابق ذكرها فى التوصل الى اتفاق مع البنوك التجارية الدائنة لها حول تخفيض مهم سواء فى حجم أصل الدين أو فى معدل الفائدة المستحقة عليه ، فسوف يمكنها أن تحصل على قرض من البنك تستخدمه فى شراء جزء من الدين بأقل من سعره الإسمى أو من استبدال دين قائم بدين جديد حجمه أقل أو يحمل سعر فائدة أقل ، مع تقديم أوراق مالية يمولها قرض

البنك الدولى كرهن لسداد أصل هذا الدين المخفض أو فوائده لفترة متجددة . كما تسمح هذه السياسة استثناءً بقيام البنك بتقديم كفالته لسداد الفوائد على الديون المخفضة اذا توافرت أسباب قوية لذلك . وتختلف ظروف الإقراض من البنك الدولى لأغراض تخفيض المديونية من حالة إلى أخرى ، طبقا للأداء الاقتصادى للدولة ، ومدى نجاحها فى تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى ، ومدى حدة مديونيتها الخارجية ، ومدى إمكانية التوصل الى اتفاقات معقولة بينها وبين البنوك التجارية الدائنة لها ، وتفاصيل خطة التمويل الإجمالى للدولة ، وتقييم البنك لآثار تخفيض الدين على الاقتصاد القومى . وقد سمحت السياسة الجديدة للبنك باستخدام جزء من قروض الاصلاح الاقتصادى يتفق عليه فى كل حالة لتمويل تخفيض أصل الدين التجارى القائم (بدلا من تمويل الواردات) وبتقديم قروض جديدة لتوفير رهن لخدمة الفوائد المخفضة للدين ، مع إمكانية التوسع فى هذه القروض بما يجاوز حجم برنامج الاقراض المقرر أصلا لإقراض البنك للدولة المعنية .

وقد تم حتى الآن استفادة ثلاث دول هى الفلبين والمكسيك وفنزويلا من هذه السياسة الجديدة ، حيث حصلت الفلبين فى ديسمبر ١٩٨٩ على قرض من البنك (وآخر من صندوق النقد الدولى) تمكنت بموجبهما من شراء جزء من ديونها القائمة بنصف قيمتها الاسمية . أما المكسيك فقد توصلت فى يناير ١٩٩٠ الى اتفاق مع البنك حول صفقة أكبر كثيرا تضمنت ثلاثة عناصر هى: شراء جزء من الدين بخمسة وستين فى المائة من قيمته الإسمية ، واستبدال جزء آخر بدين يحمل سعر فائدة أقل مع تقديم رهن لضمان سداد الفوائد عليه ، وتلقى قروضا جديدة من البنوك التى لا ترغب فى التخفيض أو الاستبدال . كذلك توصلت فنزويلا فى ديسمبر ١٩٩٠ الى اتفاق مع البنك

حول صفقة تضمنت العناصر التالية : شراء جزء من ديونها القائمة بحوالى خمسة وأربعين فى المائة من قيمتها الاسمية ، واستبدال جزء من الدين بدين آخر يحمل فائدة أقل ، واستبدال جزء من الدين بدين اخر يحمل سعر فائدة أقل من سعر السوق لمدة خمس سنوات يعود بعدها الى سعر السوق .

ولا ينتظر أن تستفيد الدول العربية من هذه السياسة الجديدة فى المستقبل القريب . ويلاحظ ان معظم الدول العربية التى تعانى من دين خارجى كبير ، مثل مصر والعراق ، تتكون ديونها فى الغالب من مديونية رسمية أى ديون تستحق لحكومات أو مؤسسات حكومية أجنبية أو قدمت بضمان من هذه الجهات ، ولا تشمل السياسة التى شرحناها تمويل محاولات تخفيض هذه الديون الرسمية التى يرى البنك أن تخفيض عبئها هو مسألة يجدر بالدول الدائنة نفسها أن توليها الاعتبار .

وقد قام البنك بتقديم جزء من أرباحه فى عام ١٩٨٩ الى مؤسسة التنمية الدولية على أن تقوم الأخيرة باستخدامه ، مع ما يتوفر من أموال لهذا الغرض من مصادر أخرى ، لتقديم قروض ميسرة للدول المستفيدة من المؤسسة لتمكينها من شراء كل أو بعض ديونها التجارية بأسعار زهيدة . وتم بالفعل تقديم بعض هذه القروض التى يمكن نظريا أن تستفيد منها السودان والصومال وموريتانيا واليمن اذا توافرت الشروط الأخرى (أى اذا توافر برنامج الاصلاح ، وخطة التمويل ، وخطة لتخفيض الدين العام يكون لها أثر إنمائى واضح) .

وعلى أية حال فان النتائج المحدودة لبرنامج تخفيض عبء الديون الخارجية حتى الآن قد تؤدى الى ظهور مبادرات جديدة فى هذا الشأن فى المستقبل ربما يعود نفع منها على بعض الدول العربية .

(٥) مجالات أخرى للتوسع فى الإقراض: تنمية القطاع الخاص ومشروعات البيئة، وتنمية الموارد البشرية

تفرض الحقائق المتغيرة فى الأوضاع الدولية وحصيلة التجارب الإنمائية فى الدول المختلفة تطويرا مستمرا فى عمليات البنك الدولى التى تستجيب لهذه الحقائق والتجارب كما تعمل من جانبها على التأثير فيها . ومن المفيد على ذلك استعراض أهم المجالات الأخرى التى تتزايد أهميتها فى أعمال البنك العادية والنظر فى مدى تأثير ذلك على علاقاته التمويلية بالدول العربية.

(أ) تنمية القطاع الخاص

بعد فترة طويلة من التوسع فى القطاع العام فى معظم الدول النامية بدأ منذ السبعينيات اتجاه جديد مؤداه تشجيع القطاع الخاص المحلى والأجنبى على المساهمة فى العملية الانتاجية بصورة أكبر وتقييد أو تخفيض دور الحكومة فى هذه العملية . وقد نشأ هذا الاتجاه ونما استجابةً لعوامل كثيرة أهمها ما أثبتته التجربة العملية فى كثير من الدول من مشكلات نتيجة التوسع فى القطاع العام وتقليص دور القطاع الخاص ، منها ما أصاب حكومات كثيرة من عجز مالى مزمن ، والانخفاض المستمر فى معدلات الاستثمار المحلى والاجنبى ، وعدم قدرة كثير من مشروعات القطاع العام على التنافس فى الأسواق العالمية المفتوحة ، كل ذلك فى وقت غلبت فيه فى الدول الصناعية وكثير من الدول النامية فلسفة إطلاق قوى السوق وتغليب اعتبارات المنافسة والكفاءة . وقد اعطت التغيرات الاخيرة فى اوروبا الشرقية بل وفى الاتحاد السوفيتي السابق والتى اتخذت فى الأصل طابعا سياسيا محضا ، أعطت دفعة هائلة للحركة نحو تغليب قوى السوق وتخصيص ملكية المشروعات

العامة. وقد تأثر البنك الدولى بهذا كله وخلص الى ضرورة إعطاء الأولوية الى مجالات معينة من أجل تشجيع القطاع الخاص على القيام بدور أكبر فى الانتاج والتوزيع . وتتركز هذه المجالات فيما يلى :

(١) تحسين المناخ العام للتجارة والاستثمار عن طريق الاصلاحات الماكرو والميكرو اقتصادية السابق شرحها والتأكد من أن النظام القانونى فى الدولة (بما فى ذلك القوانين واللوائح المنظمة ، والإدارات الحكومية المسئولة عن تنفيذها، ووسائل فض المنازعات) من شأنه التشجيع الفعلى للتعامل وحماية الملكية والعقود والمنافسة طبق أنظمة تتسم بالاعتدال والاستقرار .

(ب) إعادة هيكلة شركات وهيئات القطاع العام بما يضمن لها الاستمرار على أسس مالية ومحاسبية سليمة وبدون حاجة الى الدعم المستمر من جانب الدولة ، مع تحويل بعضها الى مشروعات خاصة عن طريق «تخصيص ملكيتها» بعد دراسة أنسب الوسائل لذلك وتوفير الظروف التى تساعد على نجاح المشروعات الخاصة الجديدة ، بما يؤدى الى تخفيض العبء على ميزانية الدولة واستفادة المشروعات من مزايا المبادرات الخاصة والكفاءة الأعلى للقطاع الخاص .

(جـ) إصلاح القطاع المالى والمصرفى وتطوير نظم مالية بحيث تتوافر فى الاقتصاد مؤسسات وحوافز من شأنها تجميع المدخرات وتخصيصها لأغراض الاستثمار فى إطار يوحى بالثقة ويزيد من كفاءة الموارد ، مع العمل على تقوية وحماية سوق الأوراق المالية وأجهزة الاستثمار العامة والخاصة فى اطار يشجع المنافسة وينمى روح المبادرة ويحمى فى الوقت نفسه حقوق المدخرين .

(د) توفير البنية الأساسية اللازمة للمشروعات وخاصة فى مجالات الطرق والمواصلات والاتصالات وغير ذلك من الخدمات والمرافق العامة .

وقد أصبحت هذه العناصر بصورة متزايدة جزءا مهما من برامج الإصلاح الاقتصادى التى تحظى بتأييد من البنك الدولى ، كما قدمت قروض تستهدف بصورة خاصة تيسير عملية تحويل مشروعات عامة الى مشروعات خاصة مع توفير الظروف المواتية لنجاحها بعد تخصيص ملكيتها . كما توسعت شركة التمويل الدولية ، وهى المخصصة أصلا لتمويل القطاع الخاص ، فى عملياتها بصورة كبيرة . وأنشئت الوكالة الدولية لضمان الاستثمار لتوفير تشجع إضافى للاستثمار الاجنبى بصورة خاصة ، كما قامت الشركة والوكالة بالعمل سويا على التوسع فى الخدمات الاستشارية للدول الراغبة فى تشجيع الاستثمارات ، وأنشئت فى مجموعة البنك الدولى لجنة رفيعة المستوى للتنسيق بين عمليات المجموعة فى مجالات تشجيع القطاع الخاص مما ينتظر معه تطوير أنواع جديدة من العمليات لهذا الغرض بما فى ذلك التوسع فى التمويل الفعلى للمشروعات الخاصة ودراسة أنسب الوسائل لتحسين ظروف الاستثمار الخاص فى كل دولة .

ويلاحظ أن انخفاض نشاط البنك فى تمويل برامج الإصلاح الاقتصادى فى الدول العربية ينعكس على نشاطه المتواضع بشأن تنمية فرص القطاع الخاص فيها ، وإن كانت برامج الإصلاح التى يساعد البنك فى تحقيقها قد بدأت خاصة فى دول المغرب العربى فإنها لم تؤثر بعد بدرجة ملحوظة على النشاطات الاستثمارية الخاصة . كما أن القروض الكبيرة نسبيا التى قدمها البنك للقطاع المصرفى فى مصر فى ١٩٨٦ بهدف تمويل المشروعات الصغيرة ومشروعات التصدير لم تستخدم لفترة طويلة حيث وجد القطاع

الخاص فيما يبدو أن من الأيسر عليه أن يقترض بالعملة المحلية (حيث كان سعر الفائدة أقل ولا يتحمل المقترض خطر انخفاض قيمة العملة) ثم يشترى العملة الأجنبية من السوق ويتفادى بذلك التكاليف الأعلى لاقتراض العملة الأجنبية المتاحة عن طريق قروض البنك الدولى . (حيث يدفع المقترضون للبنك الوسيط رسما عاليا مقابل تحمل الحكومة عبء انخفاض قيمة العملة المحلية التى يستخدمونها فى السداد) . وقد تغيرت هذه الظواهر بعد شروع مصر فى برنامج الاصلاح الاقتصادى .

(ب)مشروعات البيئة

يتصاعد الاهتمام بمسائل البيئة بصورة كبيرة فى العالم . وقد جاء هذا الاهتمام متأخرا بعد فترة طويلة ظلت المطالبة فيها بتحسين نوعية الحياة وحماية الماء والهواء الأساسيين لبقاء الانسان مقصورة على القلائل من الأفراد والمؤسسات ، وظلت الدول النامية تعتقد خطأً أن هموم البيئة من المسائل الترفية التى استحدثتها المجتمعات الصناعية والتى عليها وحدها أن توليها الاهتمام .

ومع تزايد الاهتمام العالمى بشئون البيئة خاصة فى الدول الصناعية انعكس ذلك على نشاط البنك . وبدأ هذا عن طريق تقييم أثر المشروعات التى يمولها البنك الدولى على البيئة فى الدولة المعنية ، ثم امتد هذا الاهتمام ليشمل مساعدة الدول النامية فى دراسة المشكلات البيئية بصفة عامة ووضع " خطة عمل " لكل دولة لمواجهة هذه المشكلات مع تقديم التمويل لمشروعات مخصصة برمتها لأغراض البيئة مثل مشروعات الطاقة المتجددة وتخفيض الاعتماد على مصادر الطاقة الأكثر إفسادا للهواء ، والمحافظة على الموارد المائية ، وحماية وتجديد الغابات والمناطق الخضراء ، واستخدام وسائل تقنية أنسب فى هذه المجالات مع تعديل كثير من المشروعات القائمة وتوفير إطار

قانونى وتنظيمى ملائم لحماية البيئة . ونتيجة لذلك ينتظر أن يستخدم البنك ثلاثة مليارات دولار فى السنوات الثلاث القادمة فى قروض لهذه الأغراض وحدها، وأن يتضاعف تمويله لمشروعات الغابات ثلاثة أضعاف على الأقل، الى جانب تمويله للجوانب البيئية فى أكثر من ثلث المشاريع الأخرى التى يقدمها فى هذه الفترة، مع المزيد من الاهتمام بالمشروعات التى تستهدف تنظيم الزيادة السكانية والحد منها .

والى جانب الاهتمام المتزايد بالبيئة على مستوى كل دولة وفى اطار خطة كل حكومة بشأن المحافظة على البيئة فى إقليمها، يتزايد الاهتمام أيضا فى المجتمع الدولى، وتبعا لذلك فى البنك الدولى، بالجوانب الإقليمية والعالمية لحماية البيئة، ويتركز هذا الاهتمام بصورة خاصة فى المجالات الآتية :

(أ) تآكل طبقة الأوزون فى الغلاف الجوى، وتزايد إفراز الغازات والمواد المشعة فى الكرة الارضية بصفة عامة نتيجة التوسع الكبير فى الصناعة وفى إنتاج الكهرباء ووسائل المواصلات والنقل الآلى مع تفاقم ظاهرة التصحر واستمرار التوسع الحضرى على حساب الأرض الخضراء، وما لكل هذه العوامل من آثار خطرة على الهواء.

(ب) الأخطار التى تهدد الأنهار الدولية والبحار والمحيطات سواء عن طريق تصريف المخلفات الصناعية أو عن طريق الحوادث المتعددة لناقلات البترول الى غير ذلك من وسائل إفساد الماء والقضاء على الثروات المائية .

(جـ) فقدان ما يسمى بالتنوع الطبعى bio-diversity فى النباتات والحيوانات ما لذلك من آثار ضارة على الأحوال الجوية وعلى مصادر المياه .

(د) نقل المخلفات والنفايات بما فى ذلك المخلفات الصناعية بل والنووية من الدول الصناعية الى الدول الفقيرة وآثار هذه الحركة الدولية على البيئة .

وتقديرا لأن هذه المشكلات ذات الطابع الاقليمى والعالمى تحتاج الى تمويل ميسر الشروط (حتى لا يترتب عليها تخصيص الموارد المحدودة فى الدول النامية لأغراض تهم المجتمع الدولى كله وتسببت فيها بالدرجة الأولى الدول الصناعية) نجح البنك الدولى فى انشاء "**صندوق للبيئة العالمية**" يتولى البنك إدارته وتموّله الدول الغنية وبعض الدول النامية (من بينها مصر والمغرب والجزائر) وذلك لتمويل مشروعات نقل التكنولوجيا وتعديل وسائل ومعدات الانتاج والنقل بما يخفف من الآثار الخطرة فى هذه المجالات وتمويل بعض المشروعات الاقليمية لحماية البيئة مثل تلك التى يتضمنها برنامج لمنطقة حوض البحر المتوسط ومثل برنامج تمت الموافقة عليه حديثا لجزء من البحر الأحمر فى مصر وبرنامج تحت البحث لنهر النيل .

ويلاحظ هنا أن الدول العربية تتعرض مثل غيرها للأخطار البيئية وتعانى بصورة خاصة من توسع كبير فى المناطق الحضرية ومن تحول مناطق خضراء الى مناطق جفاف أو مناطق سكنية ومن افتئات مياه البحر على شواطئها فى بعض المناطق . وينتظر أن تعانى هذه الدول بشكل حاد من تناقص مصادر المياه فى المستقبل ومن تدنىّ نوعية الحياة فى المدن الكبيرة التى يتزايد حجمها باستمرار . وما زال دور البنك الدولى مع ذلك ضعيفا فى هذه المجالات فى العالم العربى ، نظرا لضعف الاهتمام الحكومى بطلب تمويل البنك لمشروعات قد لا يكون لها عائد مباشر وسريع ، كما أن أكثر الدول العربية احتياجا لمشروعات كبيرة فى مجال البيئة وفى مجال ادارة

المدن الكبيرة قد لا تدخل فى دائرة الاستفادة من تمويل المؤسسة الذى يناسب هذه المشروعات بصورة أكبر ، وفى الوقت نفسه تنكمش فيها عمليات البنك والمؤسسة لأسباب أخرى كذلك .

(جـ)تنمية الموارد البشرية

وأخيرا فإن من المشروعات التى يتزايد اهتمام البنك الدولى بها مشروعات تنمية الموارد البشرية خاصة فى مجالات التغذية والصحة (بما فى ذلك مشروعات تنظيم النسل) ومجالات التعليم والتدريب (خاصة التعليم الأساسى والفنى) وفى مجال تنمية القدرة الإنتاجية للعاملين . ولا يرجع هذا فقط إلى بديهية أن الانسان هو الهدف الأساسى من أى جهد انمائى وأن العمل على رفاهيته وتحسين مستوى معيشته هو جوهر عملية التنمية ذاتها ، وإنما يرجع أيضا الى ما أوضحته التجربة من أن العنصر البشرى هو أهم عناصر الانتاج جميعا وأولاها بالاهتمام ، وأن معدلات التنمية قد زادت بصورة أسرع فى الدول التى توافرت فيها العمالة المدربة والمنضبطة وارتفع فيها مستوى التعليم والتدريب ، كما تدهورت هذه المعدلات حيث سادت الأمية والخرافات بين العامة والتسيب والاستهتار فى أماكن العمل . أضف الى ذلك ما تبينه البنك الدولى من ضرورة مساعدة الدول فى تجنب أو تخفيف الآثار الاجتماعية السلبية لعمليات الاصلاح الاقتصادى وما يتطلبه ذلك من تمويل الخدمات العامة والتوسع فى المشروعات الاجتماعية .

وفى هذا الإطار العام يهتم البنك الدولى بصورة متزايدة بدور النساء فى التنمية خاصة لما لهن من دور كبير فى القطاع الزراعى (فى إنتاج الغذاء فى الدول الافريقية على الأخص) وفى العمالة الصناعية . ويلاحظ أن أنظمة كثير من الدول تتسم مع ذلك بالتمييز ضد النساء فى فرص التعليم والعمل بل وفى

فرص التمويل المتوفر للمشروعات الخاصة . ويوضح تقرير حديث للبنك الدولى (١) اهتمام البنك والمؤسسة بجوانب تنمية العنصر النسائى فى كثير من المشروعات التى قام مؤخرا بتمويلها بل وبتخصيصه قروضا متزايدة لمشروعات تستهدف هذا الغرض وحده .

وبالرغم من تقديم البنك والمؤسسة قروضا لدول عربية فى مجالات التعليم (خاصة التعلمى الفنى) وتنظيم الأسرة ، فما زالت هذه القروض تمثل جزءا صغيرا جدا (بلغ فى السنوات الخمس الأخيرة من الثمانينيات ٢ .٨٪ لمشروعات التعليم و ٩ . ١٪ لمشروعات السكان والصحة) من مجموع القروض التى تلقتها الدول العربية من هاتين المؤسستين وذلك لأسباب مشابهة للأسباب السابق ذكرها بالنسبة لمشروعات البيئة ، الى جانب تفضيل الحكومات العربية عدم استخدام قروض البنك بشروطها شبه التجارية لتمويل الخدمات الاجتماعية ، بعكس الحال مثلا فى كوريا الجنوبية التى تخصص كثيرا من المبالغ التى تقترضها من البنك الدولى لمشروعات التعليم الفنى والتطوير التكنولوجى . وقد بدأت بوادر تغيير فى هذا الاتجاه فى بعض الدول العربية .

٦- الدراسات والأبحاث

وأخيرا فان من المسائل التى يهتم بها البنك بصورة كبيرة ومتزايدة الدراسات العملية التى يجريها حول الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية فى الدول النامية ، حتى أصبح البنك بلا منازع ، وهو أصلا جهاز تمويل ، أكبر

---

(١) راجع World Bank, The World Bandk Initiative for Women in Development- AProgress Report (1992) .

جهاز لإعداد ونشر هذه الدراسات فى العالم . ويتمتع البنك بميزة كبيرة فى هذا الخصوص ليس فقط لتوافر جهاز فنى ضخم لديه ولتوافر الامكانيات المالية وإنما أيضا بحكم تجربته الهائلة فى تقييم وتمويل العدد الأكبر من مشروعات التنمية فى العالم النامى وفى إشرافه على تنفيذها ومتابعة نتائجها. وقد أصبحت هذه الدراسات (التى يشار اليها فى لغة البنك بتعبير «العمل الاقتصادى والقطاعى» وكذلك البحوث الماكرو والميكرو إقتصادية المتعددة ، جانبا أساسيا فى نشاط البنك كما أنها أثرت كثيرا فى تحديد السياسات التى يتبعها فى عملياته .

وقد حظيت الاقتصاديات العربية مثل غيرها باهتمام البنك فى مجالات الدراسات والبحوث ، وتعتبر منشورات البنك من أهم المراجع حول الأوضاع الاقتصادية فى الدول العربية حتى أصبح الباحثون فى هذه الدول نفسها يستقون معلوماتهم منها حول ما يحدث فى بلادهم . وعلى سبيل المثال تعتبر الدراسات التي وضعها البنك حول أوضاع القطاع العام فى مصر أوفى ما كتب فى هذا الموضوع .

والى جانب ذلك ، يخصص البنك الدولى للانشاء والتعمير جزءا من دخله السنوى لتمويل عدد من برامج ومراكز البحوث الزراعية . فقد عمل البنك بنجاح على إنشاء عدد من المراكز الدولية للبحوث الزراعية ونظم « مجموعة استشارية» لهذا الغرض لها أمانة فنية بالبنك . ويشترك البنك فى إطار هذه المجموعة فى تمويل هذه المراكز مع مصادر متعددة أخرى . وقد أسهمت بعض هذه المراكز بالفعل فى إحداث تطوير هائل فى إنتاج بعض المحاصيل

مثل القمح والأرز وكانت وراء ما يسمى بالثورة الخضراء التى مكنت بعض الدول من التحول من الاعتماد الخطر على المعونات الغذائية الى تحقيق فائض فى هذه المحاصيل . ومن بين المراكز الثلاث عشرة التى تعمل فى إطار هذه المجموعة والتى يتخصص كل منها فى مجال معين هناك مركز يخدم المنطقة العربية بصورة خاصة وهو « المركز الدولى للبحوث الزراعية فى المناطق الجافة « ICARDA » ومقره خارج مدينة حلب فى سوريا .

* * *

وواضح مما جاء فى هذا الفصل أن مجالات الاستفادة من نشاط مجموعة البنك الدولى متنوعة ومتغيرة ، كما أنها مفتوحة أمام الدول الأعضاء المؤهلة للاستفادة من كل مؤسسة فيها . ومع ذلك فان استفادة الدول العربية فى هذه المجالات ، وإن كانت كبيرة بالنسبة لبعضها ، لم تتطور بدرجة كافية سواء فى مجال التمويل أو فى مجال الخدمات الاستشارية والسياسات الاقتصادية . وسواء كان السبب فى ذلك هو قصور من جانب الأجهزة الحكومية المسئولة أو من جانب أجهزة مجموعة البنك الدولى نفسها ، فان ثمة مجالا كبيرا وفرصا متعددة للتوسع فى التعاون بين الدول العربية وهذه المؤسسات فى المستقبل اذا ما توافرت الظروف المناسبة لذلك والرغبة من الجانبين .

وليس معنى هذا أن التوسع فى الاقتراض من البنك الدولى هو غاية ينبغى على الدول العربية استهدافها فى ذاتها . فالاقتراض من أى مصدر يجب أن تحكمه حاجة الدولة الضرورية للأموال المقترضة ومجالات استخدام هذه الأموال والعائد منها ، مع التأكد فى كل حالة من أن الاقتراض بالشروط

المطروحة هو أفضل البدائل المتاحة للتمويل . وتتميز قروض البنك بأهدافها الإنمائية وبما يسبقها عادة من دراسات دقيقة وما يصاحبها من شروط تبتغى نجاح المشروعات الممولة ، وهى لهذا أفضل كثيرا من القروض التجارية وخاصة قصيرة الأجل ومن كثير من القروض الحكومية التى قد تستخدم لتصريف صادرات الدولة المقرضة أو لتحقيق مصلحة سياسية لها أو لإرضاء أوساط معينة فيها أو خارجها ، مما قد يجعلها فى النهاية أكثر تكلفة مما تبدو عليه لأول وهلة .

فصل ختامى

مستقبل العلاقة بين البنك الدولى والعالم العربى

لا شك فى أن النصف الثانى من القرن العشرين قد شهد وما زال يشهد تطورا هائلا فى اقتصاديات الدول النامية بما فيها الدول العربية . فقد حققت هذه الدول تقدما ملحوظا فى هذه الفترة فى مجالات توفير البنية الأساسية ، وانتشار التعليم والخدمات الصحية ، ومضاعفة معدلات الاستثمار والفرص التكنولوجية ، بل وفى زيادة متوسط عمر الانسان وتخفيف معاناته من الأوبئة والأمراض المتوطنة . وكان ضروريا ولا يزال أن تتلقى الدول النامية مساعدات كبيرة من الخارج فى مجهوداتها هذه سواء فى التخطيط والدراسة أو فى التمويل والتنفيذ . كما كان طبيعيا أن يقوم البنك الدولى بدور رائد وأساسى فى هذا المجال .

وقد بدأ البنك الدولى العقد الأخير من هذا القرن بتجربة غنية وعالمية الأبعاد فى الإنماء الاقتصادى والاجتماعى تشمل خبرة طويلة فى تمويل المشاريع والبرامج كما تشمل معرفة متزايدة بما ينبغى اتباعه فى ظروف كل دولة من سياسات اقتصادية . ويتسلح البنك ، مع هذه التجربة ، بقدرة مالية ضخمة تتمثل فيما يتوافر من موارد ذاتية له وللمؤسسات التى تعمل فى إطاره ، وفى نجاحه المستمر فى مجال تجميع الموارد المالية الاضافية من مصادر التمويل الأخرى . كما يتسلح البنك بقدرة فنية كبيرة فى مجال الدراسات والبحوث تعطيه فى ضوء هذه العوامل جميعا فرصة هائلة لممارسة القيادة الفكرية فى مواجهة تحدى التنمية الذى هو بلا شك أحد أهم التحديات التى تواجه المجتمع البشرى فى الحاضر والمستقبل .

لكن البنك يواجه هذا التحدى الهائل فى ظروف صعبة ومعقدة تمر بها الدول النامية . فالعوامل الخارجية التى تؤثر على اقتصاديات هذه الدول ليست مواتية سواء من حيث تفاقم أعباء الديون الخارجية وتدهور أسعار المواد الأولية واستمرار القيود التى تواجه الصادرات الى الدول الصناعية ، أو من حيث الصراعات الاقليمية والعالمية وما تفرضه على كثير من الدول النامية من إنفاق عسكرى وأمنى هائل ومن تشتيت فى جهود حكوماتها . كما أن الأمل في احداث تغييرات ايجابية فى هذه العوامل الخارجية ما زال محدودا . وفى الوقت نفسه أدت الزيادة السكانية الهائلة مع ضعف الموارد المالية والتخبط فى السياسات المحلية الذى يعكس التضارب الواضح فى مصالح الفئات المختلفة فى كل دولة ، أدى كل ذلك الى تفاقم الاستهلاك (خاصة استهلاك ذوى الدخول المرتفعة) والى تدهور الخدمات العامة والمرافق العامة فى كثير من الدول النامية وتضاعف المشكلات التى تواجه الحكومات وتعجز عن حلها . وقد زاد الأمور تعقيدا استمرار العوائق الهيكلية التى تعانى منها اقتصاديات هذه الدول والضعف المتزايد لأجهزتها الحكومية ، وقد أدى كل ذلك الى تخلف كثير من الدول النامية عن الاستفادة بقدر كاف من التوسع الكبير فى التجارة الدولية ، كما أدى الى أن يسود الشعور بالاحباط واليأس بين المسئولين والمفكرين فى كثير من هذه الدول .

ويرى البنك أن وظيفته الأساسية تتركز فى الوقت الحاضر فى مساعدة الدول النامية على استخدام الموارد المتاحة لها فى الداخل والخارج بطريقة أكثر كفاءة وعلى الاستفادة بشكل أكبر من التغيرات المهمة التى تحدث فى الاقتصاد العالمى ، مما يمكنها من مواجهة التحديات الصعبة التى تواجهها خاصة فى مجالات اشباع الحاجات الأساسية للسكان وتطوير الموارد

البشرية والمحافظة على البيئة . ويفهم البنك أن نجاحه فى هذه الوظيفة الأساسية يتطلب منه توسعا فى نشاطه التمويلى والاستشارى معا بحيث يستخدم الموارد المالية والقدرات البحثية والفكرية المتاحة له ، ليس فقط فى تمويل القطاعات والمشروعات الانتاجية وانما بصورة أشمل فى إحداث تغيرات مؤسسية بناءة وفى تحرير وزيادة الطاقات الانتاجية للأفراد والمؤسسات ، وفى زيادة كفاءة النفقات العامة والاستثمار الخاص على السواء . كما أن البنك يفهم أن تحقيق النتائج المرجوة من هذه الأعمال جميعا يقتضى اهتماما بالعدالة الاجتماعية وبإطلاق قوى التحرك الاجتماعى التى تسمح للأفراد بالتقدم فى مجتمعاتهم بناء على قدراتهم الخاصة وبدون التقيد فى ذلك بعوائق موروثة لا اختيار لهم فيها .

وواضح أن الدور الذى رسمه البنك لنفسه ، كأداة عالمية لتجميع الموارد الخارجية ثم لاستخدامها لأغراض التطوير الاقتصادى والاجتماعى فى الدول النامية ، يعتمد تماما على ما تفعله هذه الدول النامية نفسها وعلى مدى تأثير البنك بما له من قدرة وخبرة على تفكير وسياسات حكومات هذه الدول . كما يعتمد هذا الدور أيضا على حكومات الدول الصناعية التى يلجأ البنك اليها والى أسواقها المالية من أجل تجميع الموارد . فالبنك مؤسسة دولية بين الحكومات تتحكم الدول الأعضاء بدرجات متفاوتة فيما يفعله ويتبعه من سياسات . وبالرغم مما يسمح به تعدد هذه الدول واختلاف سياساتها ومصالحها من حرية للبنك فى العمل وما يفرضه ميثاقه من ضرورة اتباع الاعتبارات الاقتصادية وحدها ، فانه محكوم فى النهاية بما يتم بين الحكومات من توافق وخاصة ما تتفق عليه الدول الصناعية من آراء وسياسات. لكن البنك لا ينجح فى عمله بل ولا يمكنه أداء مهمته أصلا بدون

تعاون الدول التى تقترض منه ، ومن هنا فان لهذه الدول أيضا دورا أساسيا ومهما فى سياسة البنك وعملياته ، وتتوقف أهمية هذا الدور على مدى نجاح هذه الدول فى أدائها الاقتصادى ودرجة التضامن فيما بينها وعلى قدرة ممثليها فى مجالس البنك والمؤسسات التى تعمل فى إطاره . ويقوم جهاز البنك وإدارته العليا بابتداع الحلول التى توفق بين كل هذه الاعتبارات وتساعد البنك والأعضاء فيه على تحقيق الأهداف السابق ذكرها فى حدود الواقع المتاح .

وبالرغم من الأهمية الكبيرة لمجموعة البنك الدولى ومن الدور الكبير الذى يمكن أن تقوم به فى خدمة الدول العربية ، فقد ظل هذا الدور محدودا لأسباب كثيرة . فبعض الدول العربية (أى الدول النفطية التى يرتفع فيها متوسط الدخل) لا تقترض كما رأينا من البنك ، وإنما تسهم فيه كنوع من التعاون الدولى وتقرض له كوسيلة لاستثمار جزء من الاحتياطي كما تستفيد من خبرة البنك فى إجراءات الدراسات، وتختلف هذه الدول عن الدول الصناعية التى لا تقترض أيضا من البنك ولكنها تستفيد منه بدرجة كبيرة كمصدر لتمويل الصادرات منها (١) وكأداة فعالة فى التأثير على تنمية الدول النامية . وتتعاون مؤسسات الانماء التى أنشأتها الدول العربية النفطية أى صناديق ومصارف التنمية العربية ، الوطنية والدولية ، بصورة وثيقة مع البنك الدولى حتى وصل

---

(١) تفيد الإحصاءات أنه خلال عقد الثمانينيات كان ٦٦.٤٪ فقط من السلع والخدمات الممولة عن طريق قروض البنك و٣٧.٣٪ الممولة عن طريق قروض المؤسسة مصدرها الدول العربية (منها ١.٠٩٪ فى البنك و ١.٤٩٪ فى المؤسسة مصدرها دول مجلس التعاون الخليجى) . علما بأن حوالى ٦٠٪ من مجموع السلع والخدمات الممولة عن طريق قروض البنك والمؤسسة يأتى من الدول الغربية واليابان واستراليا ونيوزيلاندا .

مجموع المبالغ التى التزمت بتقديمها هذه المؤسسات العربية وشبه العربية فى عمليات التمويل المشترك مع البنك والمؤسسة للمشروعات والبرامج فى الدول النامية الى حوالى ٢.٦ مليار دولار خلال الثمانينيات . ويمكن أن يتطور هذا التعاون مع مجموعة البنك الدولى بصورة أكبر فى المستقبل اذا زادت معدلات الاستثمار فى الدول المستفيدة .

أما الدول العربية الأخرى المؤهلة للاقتراض من البنك والمؤسسة فسوف تعتمد استفادتها من هاتين المؤسستين فى المستقبل على ما يحدث من تطور فى متوسط الدخل فى كل دولة وعلى مستوى التصحيح أو الإصلاح الاقتصادى الذى تأخذ به حكوماتها .

فالدول العربية المؤهلة للاستفادة من مؤسسة التنمية الدولية سوف يتضاءل عددها مع تحسن مستويات المعيشة وارتفاع متوسط الدخل فيها حيث لا تستفيد من المؤسسة حاليا كما رأينا إلا الدول التى يقل فيها متوسط دخل الفرد عن ٧٦٥ دولار فى السنة (بأسعار عام ١٩٩١) . وإذا كانت السودان من أكبر الدول العربية المؤهلة فى الوقت الحاضر للحصول على قروض من المؤسسة فإنه ينتظر أن تظل استفادتها محدودة جدا ما لم تتبنْ برامج جذرية وبعيدة المدى للإصلاح الاقتصادى ، وهو أمر لا ينتظر للأسف أن يحدث الا بعد فترة من الوقت قد تطول .

أما الدول العربية المؤهلة للاستفادة من عمليات البنك الدولى للإنشاء والتعمير فإن مجالات التوسع فى العمليات تتركز الآن بصورة خاصة فى المغرب ومصر وتونس وهى دول تتبع برامج اصلاح اقتصادى وافق عليها البنك . أما الدول الاخرى التى تحتمل التوسع فما زالت لكل منها أوضاع تحول دونه . فالعراق ، الذى لم يقترض من البنك منذ عام ١٩٧٣ ، واستطاع

موقف البنك من الاقراض له بعد انتهاء الحرب مع ايران فى ضوء حاجته لإعادة البناء والتعمير ، لم يوافق على اطلاع البنك على كل المعلومات اللازمة حول أوضاعه الاقتصادية والمالية ، مما حال دون متابعة الموضوع ، ثم جاءت حرب الخليج وقرارات مجلس الأمن بما يستبعد معه تعاون مع البنك فى المستقبل القريب . ولبنان الذى سيحتاج الى تمويل كبير لبناء اقتصاده من جديد ظل لفترة طويلة فى حالة حرب أهلية مستعرة لم تسمح لأحد بأن يفكر فى تمويل مشروعات التعمير والتنمية فيه حتى وقت قريب (حيث يستعد البنك الآن لتقديم قرض لاعادة التعمير فى لبنان) * . أما سوريا فقد توقفت عمليات البنك فيها منذ عام ١٩٨٦ عندما تأخرت مستحقات للبنك عليها تحت قروض قائمة الى ما جاوز فترة السماح المقررة ، وقد زادت منذ ذلك الوقت المبالغ المستحقة وما زالت بغير سداد ، مما يستحيل معه استئناف الإقراض من جانب البنك الى أن يتم سداد هذه المبالغ ، وذلك طبقا لسياسته العامة فى وقف الإقراض للدول المتخلفة عن السداد .

وتمثل مصر مجالا كبيرا للتوسع فى عمليات البنك فى المنطقة بعد أن تم الاتفاق بينها وبين كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى حول برنامج لتحقيق الاستقرار الاقتصادى (مع الصندوق) ولتصحيح مسار الاقتصاد فى مجموعة (مع البنك) . وبعد إعادة جدولة ديونها الخارجية الكبيرة للحكومات الغربية ، الا أنها لا تبدو متحمسة فى الوقت الحاضر للدخول فى برنامج كبير للاقتراض من البنك رغم تسابق الدول الأخرى على الاقتراض منه .

وتتركز الصعوبة التى تواجهها أية دولة ترغب فى الاتفاق مع الصندوق والبنك حول سياساتها الاقتصادية فى التخوف من الآثار السلبية التى قد

---

* تمت الموافقة على هذا القرض فى الربع الأول من عام ١٩٩٣ .

تنجم عن برنامج إصلاح جذرى وشامل . فلا شك أن تحقيق الاستقرار الاقتصادى (عن طريق اتباع سعر واقعى وموحد للعملة المحلية ، وسعر للفائدة على الودائع يجاوز معدل التضخم ، مع التخلص تدريجيا من العجز فى الموازنة العامة) لا شك أن ذلك سوف يقتضى تقليصا فى النفقات العامة ويترتب عليه ارتفاع فى أسعار السلع المستوردة أو التى يدخل فى انتاجها مكوّن أجنبى ، وربما ترتب عليها أيضا لبعض الوقت انخفاض فى حجم الاستثمارات العامة والخاصة . كما أنه لا شك فى أن إصلاح أجهزة الادارة العامة ومؤسسات وشركات القطاع العام سوف يستدعى الحد من العمالة الزائدة عن الحاجة وارتفاع معدل البطالة الظاهرة الى أن يتم استيعابها بطرق سليمة . وهذه كلها آثار تخشاها أى حكومة فى دولة نامية نظرا للمعاناة الكبيرة لأغلبية السكان وهم من محدودى الدخل . ولكن لا شك أيضا فى أن الاستقرار الاقتصادى هو مقدمة ضرورية لأى اصلاح يؤدى الى التحكم بعد ذلك فى ارتفاع الأسعار والى انطلاق الاستثمارات الخاصة . كما أنه متى تم هذا الاستقرار فسوف يسمح للحكومة بتوجيه فكرها ومواردها الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للاصلاح . وقد أثبتت تجارب دول أخرى كثيرة بل والتجربة المصرية نفسها(قبل ١٩٩١) أن الاصلاحات الجزئية والمتباعدة زمنيا لا تأتى بالنتائج المطلوبة بل وتزيد من معدل التضخم وتفقد مصداقيتها مع الوقت وأنه لا بديل لخطوات الاصلاح الواسعة والجريئة الا المزيد من التدهور .

وقد كان واضحا مثلا أن الإصلاح المطلوب فى مصر سيمر بفترة انتقالية صعبة . وكان من المؤكد أيضا أنه لا بد من عبور هذه الفترة اذا كان للاقتصاد المصرى أن يحقق التوازن والنمو . ولم يكن من المفيد فى هذه الظروف استمرار الجدل العقيم حول تشدد الصندوق أو البنك وما تحمله نصائحهما من أخطار . انما كان المفيد أن تتفق جميع الأطراف على كيفية

تخفيف الأعباء فى هذه الفترة الانتقالية وأن تتبين الحكومة والشعب فى مصر ضرورة تحمّل أعباء إضافية خلال هذه الفترة كثمن لا مفر منه لاعادة هيكلة الاقتصاد واصلاح المؤسسات واعادة النظام والكفاءة لأجهزة الخدمة العامة ومشروعات القطاع العام . والمهم فى هذا الصدد ألا تكون الأعباء مبالغا فيها وأن يتم توزيعها بطريقة عادلة بين فئات الشعب ، ليس فقط تحقيقا للعدالة الاجتماعية وانما أيضا ضمانا لاستمرار الاصلاح حتى يحقق نتائجه .

وقد أبدى البنك الدولى استعداده عند الاتفاق على برنامج الاصلاح مع مصر لتقديم تمويل « لصندوق اجتماعى » تكون مهمته الأساسية تخفيف الأعباء الاجتماعية لهذا البرنامج ، وأبدى استعداده أيضا للعمل على توفير تمويل من مصادر أخرى لهذا الصندوق ، وهو ما حدث بالفعل .

والحقيقة أن الدول العربية رغم اختلاف المشكلات الاقتصادية لكل منها تواجه بدرجات متفاوتة تحديات اقتصادية واجتماعية بالغة الصعوبة والتعقيد ولم تنجح بعد فى التوصل الى صيغ فكرية مناسبة لمواجهة هذه التحديات بينما يتغير العالم حولها بسرعة مدهشة . والحقيقة أيضا أن الدول العربية لها ظروف أدت الى تضخم الانفاق العسكرى والأمنى وزيادة الاستهلاك الترفى وأن الكثير منها يعانى من أجهزة حكومية يعمها الفساد والبطالة المقنعة واطارات تشريعية وتنظيمية تعرقل العملية الانتاجية وقطاع عام كبير ينتج بأقل كثيرا من طاقته ولا يحقق العائد الذى يبرر الاستثمارات الضخمة التى خصصت له . وقد تأخّرت هذه الدول كثيرا فى اتخاذ الاجراءات الإصلاحية المطلوبة ، وفضل كثيرون من المثقفين العرب أن يشغلوا أنفسهم بشعارات لا طائل وراءها أو بالإسراف فى كيل المدح أو الذم الى الحكومات ،

بدلا من العمل على إعداد الرأى العام لقبول الإصلاح الشامل وتحمل تضحياته . كما فضل الناس التمادى فى قيم وعادات استهلاكية لا تتفق مع أوضاع الدول العربية وتزيد من تفاقم هذه الأوضاع . ومن الضرورى فى هذه الأحوال أن يخرج العالم العربى من دائرة الجمود الفكرى التى أحاط نفسه بها وأن تعمل كل دولة عربية على خلق قاعدة مستقرة للنشاط الاقتصادى عن طريق إعادة هيكلة اقتصادها وفق الامكانيات المتاحة لها وتوفير المناخ العام للاستثمار الناجح . فالبديل لذلك هو هروب رءوس الأموال الخاصة ونضوب الاستثمارات الخارجية والتجاء الدولة فى النهاية الى فرض إجراءات تقشفية صارمة يدفع ثمنها فقراء الناس أو تقبل معدلات عالية جدا من التضخم وهو فى نهاية الأمر ضريبة غير عادلة يتحمل الفقراء عبأها بدرجة أكبر . واذا كان للإصلاح ثمن لا مفر منه من حيث الأعباء الاجتماعية والاقتصادية فمن الممكن التخفيف من هذا الثمن عن طريق المزيد من الإصلاح وخاصة فى المجال الاجتماعى بدلا من التمادى فى السياسات التى أدت الى الأوضاع الحالية .

ومن المفيد فى هذا الصدد بدلا من التشكك فى نوايا مؤسسات التمويل الدولية والانتقادات المستمرة التى توجه لها فى وسائل الإعلام العربية ، أن تعمل الأجهزة المسئولة على الاستفادة بقدر الإمكان من إمكانيات هذه المؤسسات ومن تجاربها المتعددة فى رسم برامج الإصلاح الضرورية وفى الحصول على التمويل اللازم لنجاحها . وإذا كان البنك الدولى كمؤسسة بين الحكومات يتأثر بالضرورة بتحيزات الدول الأعضاء فيه وخاصة من يملك منها أصواتا كثيرة بسبب مساهمتها الأكبر فى رأس المال ، فان تنوع جنسيات الأعضاء فى مجلس الادارة وجهاز العاملين فى البنك وتغليبهم الاعتبارات

الفنية والموضوعية فى عملهم مع توافر المعلومات والتحليل الدقيق وغيبة المصالح الشخصية لهؤلاء العاملين بشأن ما يحدث فى الدولة المعنية ، كل ذلك من شأنه أن يجعل نصائح البنك فى الشئون الاقتصادية على قدر كبير من الأهمية .

وليس معنى هذا بالطبع أنى أنصح الحكومات العربية التى تتعامل مع البنك الدولى بأن تسلّم دائما بما يقدمه لها من نصائح ، فالعاملون فى البنك شأنهم شأن غيرهم قد يخطئون التقدير ، والأهم من ذلك أن الحكومات هى المسئولة أمام شعوبها . كل ما أعنيه هو أن تأخذ الحكومات نصائح البنك بجدية كاملة ، بدلا من التشكك المستمر فى أصولها وجدواها ، وأن تتبين أنها لا تأتى من فراغ وانما تبنى على تجربة غنية ومتنوعة وعلى تحليل موضوعى ودقيق . ومن الأجدى على ذلك أن تستفيد الدول العربية من خبرة البنك ومعرفته بتجارب الدول الأخرى ، ما نجح منها وما فشل ، ثم تتحمل كل حكومة مسئولياتها فى اتخاذ القرارات ، مقدرة أن كل تغيير له أعباؤه وتكاليفه ، لكن هذه الأعباء والتكاليف قد تكون أفدح كثيرا اذا استمرت أوضاع خاطئة على حالها أو اذا فضلت الحكومة المعنية ما هو شعبى أو ملائم سياسيا على ما هو ضرورى من وجهة نظر فنية مدروسة بعناية ، تحترم الواقع دون أن تظل أسيرة له .

الجدول رقم (١)
المساهمات والقوة التصويتية للدول العربية
(٣٠ يونيو ١٩٩٢)

الدولة	في البنك الدولي للإنشاء والتعمير				في المؤسسة الدولية للتنمية			في شركة التمويل الدولية				في الوكالة الدولية لضمان الاستثمار		
	المساهمة		الأصوات		المساهمة	الأصوات		المساهمة		الأصوات		المساهمة	الأصوات	
	مليون دولار	٪	العدد	٪	مليون دولار	العدد	٪	مليون دولار	٪	العدد	٪	مليون دولار	العدد	٪
المملكة الأردنية الهاشمية	١٦٧	١١ر٠	١٦٣٨	١٣ر٠	٤ر٠	١٩٨٩٣	٢٤ر٠	٩٤١	٠٨ر٠	١١٩١	٠٩ر٠	٠٥ر١	٢٧٤	٢٩ر٠
دولة الإمارات العربية المتحدة	٢٨٨	١٩ر٠	٢٦٣٥	٢ر٠	٥ر٦	١٣٦٧	٠٢ر٠	٢٥٦٩	٢١ر٠	٢٨١٩	٢٢ر٠	–	–	–
دولة البحرين	٧٥	٠٥ر٠	٨٦٩	٠٧ر٠	–	–	–	–	–	–	–	٨٣ر٠	٢٥٤	٢٧ر٠
الجمهورية التونسية	٨٧	٠٦ر٠	٩٦٩	٠٧ر٠	١ر٩	٢٧٩٣	٠٣ر٠	٢٠١٤	١٦ر٠	٢٢٦٤	١٦ر٠	١ر٦٩	٣٣٣	٣٦ر٠
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	٦٢٦	٤١ر٠	٥٤٤٢	٤٢ر٠	٥ر١	١٨٤٨١	٢٢.٠	٣١٧٧	٢٥ر٠	٣٤٢٧	٢٧ر٠	–	–	–
جمهورية جيبوتي	٣٨	٠٢ر٠	٥٦٤	٠٤ر٠	٢ر٠	٥٣٢	٠١ر٠	٢١	–	٢٧١	٠٢ر٠	–	–	–
المملكة العربية السعودية	٣٠٣٣	١ر٩٩	٢٥٣٩٠	١ر٩٥	١٨٨٣ر٢	٢٧٨٦٢١	٣.٣٧	١٤٤٤٧	١ر١٥	١٤٦٩٧	١ر١٤	٣٣ر٩	٣٣١٤	٣ر٥٦
جمهورية السودان الديمقراطية	١٠٣	٠٧ر٠	١١٠٠	٠٨ر٠	١ر٣	١٨٠٨٤	٢٢ر٠	١١١	٠١ر٠	٣٦١	٠٣ر٠	٢ر٢٣	٢٨٣	٤١ر٠

الجدول رقم (١) [تابع]

المساهمات والقوة التصويتية للدول العربية

(٣٠ يونيو ١٩٩٢)

الدولة	في البنك الدولي للإنشاء والتعمير				في المؤسسة الدولية للتنمية				في شركة التمويل الدولية				في الوكالة الدولية لضمان الاستثمار		
	المساهمة		الأصوات		المساهمة	الأصوات			المساهمة		الأصوات		المساهمة	الأصوات	
	مليون دولار	٪	العدد	٪	مليون دولار	العدد	٪		مليون دولار	٪	العدد	٪	مليون دولار	العدد	٪
الجمهورية العربية السورية	١٤٩	٠ر١	١٤٨٦	٠ر١١	١ر٢	٧٦٥١	٠ر٠٩		٧٢	٠ر٠١	٣٢٢	٠ر٠٣	–	–	–
جمهورية الصومال الديمقراطية	٦٧	٠ر٠٤	٨٠٢	٠ر٠٦	١ر٠	١٠٥٠٦	٠ر١٣		٨٣	٠ر٠١	٣٣٣	٠ر٠٣	–	–	–
الجمهورية العراقية	٣٣٩	٠ر٢٢	٣٠٥٨	٠ر٢٣	١ر٠	٩٤٠٧	٠ر١١		١٤٧	٠ر٠١	٣٩٧	٠ر٠٣	–	–	–
سلطنة عمان	١٠٦	٠ر٠٧	١١٢٦	٠ر٠٩	٠ر٤	٢٠٠٠٤	٠ر٢٤		٦٧١	٠ر٠٥	٩٢١	٠ر٠٧	١ر٠	٢٧١	٠ر٣٩
دولة قطر	١٣٢	٠ر٠٩	١٣٤٦	٠ر١	–	–	–		–	–	–	–	–	–	–
دولة الكويت	٨٩٩	٠ر٥٩	٧٧٠٣	٠ر٥٩	٦٤٩ر٨	٦٨٧٢٨	٠ر٨٣		٤٥٣٣	٠ر٣٦	٤٧٨٣	٠ر٣٧	١٠ر٦	١١٠٧	١ر١٩
الجمهورية اللبنانية	٤١	٠ر٠٣	٥٩٠	٠ر٠٥	٠ر١٦	٨٥٦٢	٠ر١		٥٠	–	٣٠٠	٠ر٠٢	–	–	–
الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية	٩٤٦	٠ر٦٢	٨٠٩٠	٠ر٦٢	١ر٣	٧٧٧١	٠ر٠٩		٥٥	–	٣٠٥	٠ر٠٢	–	–	–

الجدول رقم (١) [تابع]

المساهمات والقوة التصويتية للدول العربية

(٣٠ يونيو ١٩٩٢)

الدولة	في البنك الدولي للإنشاء والتعمير				في المؤسسة الدولية للتنمية			في شركة التمويل الدولية				في الوكالة الدولية لضمان الاستثمار		
	المساهمة		الأصوات		المساهمة	الأصوات		المساهمة		الأصوات		المساهمة	الأصوات	
	مليون دولار	٪	العدد	٪	مليون دولار	العدد	٪	مليون دولار	٪	العدد	٪	مليون دولار	العدد	٪
جمهورية مصر العربية	٤٨١	٠ر٣٢	٤٢٣٩	٠ر٣٣	٥ر٦	٣٦٧٩٦	٠ر١٥	٦٩٨٦	٠ر٦٥	٧٢٣٦	٠ر٦٥	٤ر٩٧	٦٣٦	٠ر٦٨
المملكة المغربية	٣٣٧	٠ر٢٢	٣٠٤١	٠ر٢٣	٤ر٨	٣٥٩٨٢	٠ر٤٤	٥١٠٨	٠ر٤١	٥٣٥٨	٠ر٤٢	–	–	–
الجمهورية الإسلامية الموريتانية	٦١	٠ر٠٤	٧٥٥	٠ر٠٦	٠ر٧	١٠٨٨٥	٠ر١٣	٥٥	–	٣٠٥	٠ر٠٢	–	–	–
الجمهورية اليمنية	١٥٠	٠ر١	١٤٩١	٠ر١١	٢ر١	٢٤٦٥٨	٠ر٣	٤٠٤	٠ر٠٣	٦٥٤	٠ر٠٥	–	–	–
المجموع	٨١٢٥	٥ر٣٤	٧٢٣٣٤	٥ر٤٥	٢٥٦٧	٥٨٠٧٢١	٧ر٠٢	٤١٤٤٤	٣ر٣	٤٥٩٤٤	٣ر٥٣	٥٥ر٧	٦٥٧٢	٧ر٠٥

الجدول رقم (٢-١)

القروض المقدمة الى الدول العربية من مجموعة البنك الدولي

(معبرا عنها بملايين الدولارات)

الدولة	IBRD البنك الدولي: أصول القروض	البالغ الملغاة	صافي القروض	IDA المؤسسة الدولية للتنمية: أصول القروض	المبالغ الملغاة	صافي القروض	IFA الشركة التمويل الدولية: أصول القروض والمساهمات	المبالغ الملغاة	صافي القروض والمساهمات
المملكة الأردنية الهاشمية	١٠٤٣ر٤٠	١٤١ر٦٧	٩٠١ر٧٣	٨٧ر٦٤	١ر٥٢	٨٦ر١٢	٩٩ر٠٨	–	٩٩ر٠٨
الجمهورية التونسية	٣٠٥٨ر٢٥	٢٣٣ر٣٩	٢٨٢٤ر٨٦	٧٩ر٧٩	٤ر٦٤	٧٥ر١٥	٧٠ر٢٤	١ر٨٥	٦٨ر٣٩
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	٤١٨٠ر٥٠	٥٣٠ر٢١	٣٦٥٠ر٢٩	–	–	–	١٠ر٠٠	–	١٠ر٠٠
جمهورية جيبوتي	–	–	–	٥١ر٦٢	١ر١٥	٥٠ر٤٧	–	–	–
جمهورية السودان الديمقراطية	١٦٦ر٠٠	٢٧ر٠١	١٣٨ر٩٩	١٣٥٥ر٤١	٩٤ر٦٦	١٢٦٠ر٧٥	٣٢ر٠٠	٠ر٣٣	٣١ر٦٧
الجمهورية العربية السورية	٦١٣ر٢٠	١٩٤ر٥٨	٤١٨ر٦٢	٤٨ر٧٤	٠ر١٢	٤٨ر٦٢	–	–	–
جمهورية الصومال الديمقراطية	–	–	–	٥٢٦ر٥٢	٣٢ر٢٩	٤٩٤ر٢٣	١ر٣٥	–	١ر٣٥
الجمهورية العراقية	١٥٦ر٢٠	٤٩ر٦٦	١٠٦ر٥٤	–	–	–	–	–	–
سلطنة عمان	١٥٧ر٠٥	٠ر٥٣	١٥٦ر٥٢	–	–	–	٢ر٠٣	–	٢ر٠٣
الجمهورية اللبنانية	١١٦ر٦٠	٢٢ر٩٤	٩٣ر٦٦	–	–	–	٩ر١٢	٠ر١٨	٨ر٩٤
جمهورية مصر العربية	٣٧٧١ر٨٠	٦١٥ر٧٨	٣١٥٦ر٠٢	١٢٣٢ر٤٥	٣٩ر٤٠	١١٩٣ر٠٥	٢٨٠ر٣٩	٥٣ر٩٢	٢٢٦ر٤٧
المملكة المغربية	٦١٢٨ر٧٠	٤١٦ر٦٧	٥٧١٢ر٠٣	٥٣ر٤٦	٨ر٣٠	٤٥ر١٦	٤٦٩ر٨١	١٦ر٩٠	٤٥٢ر٩١
الجمهورية الاسلامية الموريتانية	١٤٦ر٠٠	–	١٤٦ر٠٠	٣٠٣ر٧١	٠ر٩٤	٣٠٢ر٧٧	٢٤ر٢٠	–	٢٤ر٢٠
الجمهورية اليمنية	–	–	–	١٠٢٨ر٨٠	٦١ر٤٠	٩٦٧ر٤٠	٢٣ر٦٥	–	٢٣ر٦٥
المجموع	١٩٥٣٧ر٧٠	٢٢٣٢ر٤٤	١٧٣٠٥ر٢٦	٤٧٦٨ر١٤	٢٤٤ر٤٢	٤٥٢٣ر٧٢	١٠٢٢ر٨٧	٧٤ر١٨	٩٤٨ر٦٩

الجدول رقم (٢ - ب)

القروض المقدمة من البنك الدولي والمؤسسة الدولية للتنمية إلى الدول العربية حسب القطاع *

(معبرا عنها بملايين الدولارات الأمريكية - ٣٠ يونيو ١٩٩٢)

الدولـــــة	القطـــــاع	البنـــك الدولـــى	المؤسسـة الدوليـة للتنميـة
المملكة الأردنيــة الهاشمـية	- التعليم	٢٢٦	٤ر١١
	- الطاقة الكهربائية	٥ر٢٠٢	٢ر١٥
	- حماية البيئة (شبكات مياه ومجارى)	١٢٧	٢ر٢٨
	- التنمية الصناعية والتمويل	٢٥	٤
	- الصناعة	١١٨	١
	- لغير المشروعات	١٦٠	
	- السكان والتغذية	٥ر١٢	
	- الاتصالات السلكية واللاسلكية	٣٦	
	- النقل	٣٠	٠ر٦
	- التنمية الحضرية	٤ر١٠٥	
	- الزراعة		٥ر١٢
	- السياحة		٦
	المجموع	٤٠ر١٠٤٢	٢٠ر٦٥
الجمهورية التونسية	- الزراعة	٩٠ر٦٣٦	٠٠ر١١
	- التعليم	٩٠ر٢٤٢	٠٠ر١٨
	- الطاقة الكهربائية	٧ر١٠٦	
	- الطاقة	٥٠ر١٠٢	
	- حماية البيئة (شبكات مياه ومجارى)	٢٧٨	٥٠ر١٠
	- التنمية الصناعية والتمويل	٠٠ر٤١٦	
	- الصناعة	٦٠ر١٠٦	
	- لغير المشروعات	٠٠ر٤٠٠	
	- السكان والتغذية	٥٠ر٦٨	٦٠ر٩
	- اصلاح القطاع العام	١٣٠	
	- المساعدات الفنية	٥٠ر٤	

* تمثل الأرقام الواردة في هذا الجدول اجمالي القروض دون خصم المبالغ الملغاة .

الجدول رقم (٢ - ب) - تابع

الدولــــة	القطــــاع	البنــك الدولــى	المؤسسة الدوليــة للتنميــة
	- السياحة	١٩ر٦	١٠
	- النقل	٢٩٣ر٨	٥ر٨
	- التنمية الحضرية	١٧٦ر٢	٧
	المجموع	٢٩٨٣ر٢	٧٤ر٦
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	- الزراعة	٥٥٨ر٠	
	- التعليم	٣٩٧ر٥	
	- الطاقة الكهربائية	٢٦٦	
	- الطاقة	١٠٠ر٠	
	- حماية البيئة (شبكات مياه ومجارى)	٩٠٩ر٠	
	- التنمية الصناعية والتمويل	٤٠	
	- الصناعة	٥٣٦ر٠	
	- لغير المشروعات	٢٠٠	
	- الاتصالات السلكية واللاسلكية	١٢٨	
	- النقل	٨٧١	
	- المساعدات الفنية	٣٦ر٠	
	- المساكن والتغذية	١٦ر٠	
	- التنمية الحضرية	٣٣ر٠	
	المجموع	٤١٨٠ر٠	
جمهورية جيبوتى	- التعليم		١٠ر٨
	- الطاقة		١٥ر٢
	- المساعدات الفنية		٣
	- النقل		٦ر٤
	- التنمية الحضرية		١٦ر٢
	المجموع		٥١ر٦
جمهورية السودان الديمقراطية	- الزراعة	٤٠	٧١١ر٨
	- الطاقة الكهربائية	٢٤	١٥٦
	- النقل	١٠٢	٣٦٩ر٢
	- التعليم		٣٣ر٩٥
	- الطاقة		١٢
	- التنمية الصناعية والتمويل		١١
	- لغير المشروعات		٦٥ر٠
	- المساعدات الفنية		١٩
	- التنمية الحضرية		٧٥ر٠
	المجموع	١٦٦	١٣٥٢ر٩

الجدول رقم (٢-ب) - تابع

الدولة	القطاع	البنك الدولي	المؤسسة الدولية للتنمية
الجمهورية الاسلامية الموريتانية	- الصناعة	١٤٦	
	- الزراعة		٦٢,٩
	- التعليم		٢٧,٧
	- الطاقة		٣
	- التنمية الصناعية والتمويل		١٣,٣
	- لغير المشروعات		١٥,٠
	- المساعدات الفنية		٢٨,٩
	- النقل		٢٤,٧
	- حماية البيئة (شبكات مياه ومجارى)		١٠,٥
	- السكان والصحة والتغذية		١٥,٧
	- اصلاح القطاع العام		٦٢,٩
	المجموع	١٤٦	٢٧٤,٦
الجمهورية اليمنية	- الزراعة		٣٢١,٠
	- التعليم		١٢٩,٣
	- الطاقة الكهربائية		٨٠,٧
	- الطاقة		٢٤,٠
	- حماية البيئة (شبكات مياه ومجارى)		٩٠,٩
	- التنمية الصناعية والتمويل		٣٣,١
	- الصناعة		٧,٠
	- السكان والتغذية		٧٠,٦
	- المساعدات الفنية		١٦,٧
	- النقل		١٨٣,٨
	- التنمية الحضرية		٥٢,٠
	المجموع		١٠٠٩,١٠

الجدول رقم (٢-ب) - تابع

الدولة	القطاع	البنك الدولي	المؤسسة الدولية للتنمية
الجمهورية العربية السورية	- الزراعة	١٦١,٠	١٠
	- التعليم	٣٥,٦	
	- الطاقة الكهربائية	١٤٥,٦	
	- حماية البيئة (شبكات مياه ومجارى)	١٨٥	١٥
	- الاتصال السلكية واللاسلكية	٢٨	
	- النقل	٥٨	٢٣,٣
	المجموع	٦١٣,٢	٤٨,٣
جمهورية الصومال الديمقراطية	- الزراعة		٢٧٠,٥
	- التعليم		٥٥,٦
	- الطاقة الكهربائية		١٢,٥
	- الطاقة		٢٤
	- حماية البيئة (شبكات مياه ومجارى)		٢١
	- التنمية الصناعية والتمويل		٥
	- المساعدات الفنية		٨,٥
	- النقل		٩٥,٠
	المجموع		٤٩٢,١
الجمهورية العراقية	- الزراعة	٩٢,٨	
	- التعليم	١٢,٩	
	- الاتصالات السلكية واللاسلكية	٢٧,٥	
	- النقل	٢٣	
	المجموع	١٥٦,٢	
سلطنة عمان	- التعليم	٢٤,٥	
	- السكان والتغذية	١٣,٣	
	- المساعدات الفنية	٤,٣	
	- الاتصالات السلكية واللاسلكية	٤٥	
	- النقل	٦٠	
	المجموع	١٥٧,١	

الجدول رقم (٢-ب) - تابع

الدولة	القطاع	البنك الدولى	المؤسسة الدولية للتنمية
الجمهورية اللبنانية	- التعليم	٦.٦	
	- الطاقة الكهربائية	٣٧	
	- النقل	٣٣	
	- لغير المشروعات	٥٠	
	المجموع	١١٦.٦	
جمهورية مصر العربية	- الزراعة	٦١٤.٧	٣٧٥.٠
	- التعليم	٨٧.٨	١٠٥.١
	- الطاقة الكهربائية	٦٠١.٠	١٥٧.٠
	- الطاقة	٣٧٤.٠	٥٠.٠
	- حماية البيئة (شبكات مياه ومجارى)	٩٦	٥٨.٦
	- التنمية الصناعية والتمويل	٦٣٥.٠	٤٠
	- الصناعة	٤٥٣.٨	٣٩.١
	- لغير المشروعات	٤٠٥.٠	٣٥
	- الاتصالات السلكية واللاسلكية	٦٤	٨٣
	- النقل	٤٨١.٥	٣٠.٠
	- السكان والتغذية		١٩٦.٨
	- المساعدات الفنية		١٥.٩
	- السياحة		٢٢.٥
	المجموع	٣٧٧١.٨	١٣٣٢.٠
المملكة المغربية	- الزراعة	١٥٥٥.٩	٢٤
	- التعليم	٦١٥.٤	١٩.٥
	- الطاقة الكهربائية	٣٢٠.٠	
	- الطاقة	١٢٥.٢	
	- حماية البيئة (شبكات مياه ومجارى)	٢٠٥.٥	
	- التنمية الصناعية والتمويل	١٢٢٧.٦	
	- الصناعة	٢٥١.٩	
	- لغير المشروعات	٧١٥.٠	
	- السكان والتغذية	١٣٢.٤	
	- الاتصالات السلكية واللاسلكية	١٢٥	
	- السياحة	٢١	
	- النقل	٤١٦.٢	٨.٢
	- التنمية الحضرية	١٩٤.٥	
	- المساعدة الفنية	٣٣.٠	
	المجموع	٦١٢٨.٧	٥٠.٨

المؤلف :

الدكتور إبرهيم شحاته يعمل حاليا نائبا لرئيس البنك الدولى (واشنطن) وأمينا عاما للمركز الدولى لتسوية منازعات الاستثمار (واشنطن) ، كما يرأس مجلس إدارة المعهد الدولى لقانون التنمية (روما) ، ويشترك فى عضوية مجالس إدارة عدد من المراكز الدولية للبحوث والتنمية فى أوروبا والولايات المتحدة . وقد سبق له أن عمل مديرا عاما لصندوق الأوبك للتنمية الدولية (فيينا ، ١٩٧٦ – ٨٣) ، ومستشارا للصندوق الكويتى للتنمية الأقتصادية العربية (الكويت ، ٦٦ – ٧٠ ، ٧٢ – ٧٦) ، ومدرسا (٦٤ – ٦٦) ، فأستاذا مساعدا (٧٠ – ٧٢) فى جامعة عين شمس ، وعضوا فى مجلس الدولة (القاهرة ٥٧ – ٦٠) وفى المكتب الفنى لرئيس الجمهورية (دمشق ٥٩ – ٦٠) . وقد كان أول دفعة كلية الحقوق جامعة القاهرة عام ١٩٥٧، وحصل بامتياز على دبلومين فى القانون ثم حصل على الدكتوراه من جامعة هارفرد بالولايات المتحدة عام ١٩٦٤ . وله مؤلفات كثيرة فى القانون الدولى وفى التنمية الإقتصادية نشرت بالعربية أو الإنجليزية وترجم بعضها إلى لغات أخرى .

مؤلفات الدكتور: إبراهيم شحاته

مجموعة مؤلفات الدكتور ابراهيم شحاته *

باللغة العربية

أ- الكتب

١- ترجمة كتاب "قانون عبر الدول" (Transnational Law) تأليف الاستاذ فيليب جيسب (مكتبة القاهرة، ١٩٦٥)

٢- القانون الجوى وقانون الفضاء (دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦)

٣- المشروعات الاقتصادية الدولية المشتركة (جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٦٩)

٤- الضمان الدولى للاستثمارات الاجنبية (دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١)

٥- معاملة الاستثمارات الاجنبية فى مصر (دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢)

٦- الحدود الآمنه والمعترف بها (مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، الطبعة الاولى ١٩٧٤ والطبعة الثانية ١٩٧٥)

٧- حظر تصدير النفط العربى (مؤسسة الدراسات الفلسطينية،

---

* لا تشمل هذه القائمة الدراسات التى كتبها المؤلف للمنظمات الدولية مثل البنك الدولى والأنكتاد والتى طبعت فى وثائقها بلغات مختلفة ، كما لا تشمل مقالاته فى الصحف والمجلات غير المتخصصة .

بيروت، ١٩٧٥)

٨- برنامج للغد- تحديات وتطلعات الاقتصاد المصرى فى عالم متغير (دار الشروق، القاهرة، ١٩٨٧)

٩- البنك الدولى والعالم العربى (دار الهلال، القاهرة، ١٩٩٠)

١٠- فى طريق الاصلاح الشامل (دار سعاد الصباح ، القاهرة والكويت ، ١٩٩٣)

ب- المقالات

١- الآثار الايجابية للاحكام الصادرة بالغاء قرارات الترقية، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، العدد ٨/٩ ص ٢٥٠-٢٩٧ (١٩٥٨/١٩٥٩)

٢- فى اجتهاد القاضى - نظرة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، القاهرة، العدد ٢، ص ٤١٥-٤٣١ (١٩٦٢)

٣- موقف الدول الجديدة من محكمة العدل الدولية، المجلة المصرية للقانون الدولى، القاهرة، العدد ٢٠، ص ٣٧-٧٧ (١٩٦٤)

٤- التعاون الاقتصادى العربى، (مع د. حازم الببلاوى)، ملحق الاهرام الاقتصادى، القاهرة، عدد أول ديسمبر ١٩٦٥

٥- سيادة الدولة او اختصاصها فى الفضاء الجوى، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد ٧، ص ٢٣٢-٣٠٦ (١٩٦٥)

٦- المنازعات ذات الطابع الدولى ومدى خضوعها لولاية القضاء الوطنى، مجلة قضايا الحكومة، القاهرة، العدد ١ من السنة التاسعة، ص ١-٢٤ (١٩٦٥)

٧- مشكلة جنوب غربى افريقيا فى الامم المتحدة، السياسة الدولية، القاهرة، العدد الاول، ص ٤٧-٧١ (١٩٦٥)

٨- الجامعة العربية والطيران المدنى العربى، السياسة الدولية، العدد الثانى، ص ١٣٠-١٥٠ (١٩٦٥)
٩- فى منظمة الطيران المدنى الدولى، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد ٨ (١٩٦٦)
١٠- قضية نزع السلاح (مع آخرين)، السياسة الدولية، العدد الثالث، ص ٢٣٩-٣٠٢ (١٩٦٦)
١١- الجمهورية العربية المتحدة والقضاء الدولى ، السياسة الدولية، العدد الخامس، ص ٦٦١-٦٦٨ (١٩٦٦)
١٢- ميثاق الامم المتحدة بين النص والتطبيق، السياسة الدولية، العدد السادس، ص ١٣٠-١٣٧ (١٩٦٦)
١٣- صندوق الامم المتحدة لتنمية رأس المال، السياسة الدولية، العدد الثامن، ص ١٠٦-١١٣ (١٩٦٧)
١٤- التعاون الاقتصادى فى المجال العربى ، السوق العربية المشتركة ولبنان (مع د. حازم الببلاوى) فى: الاسواق المشتركة، ص ٨٣-١٦٩، بيروت (١٩٦٧)
١٥-مشروع لجنة القانون الدولى بشأن قانون المعاهدات، المجلة المصرية للقانون الدولى ، العدد ٢٣، ص٧٧-١١٣ (١٩٦٧)
١٦- الاستثمارات العربية فى الوطن العربى، السياسة الدولية، العدد الثانى عشر، ص ٨٠-٩٢ (١٩٦٨)

١٧- الحدود السياسية للتمويل الخارجى، مصر المعاصرة، العدد ٣٣٤، ص ٥٥-٧٣ (١٩٦٨)

١٨- الاطار القانونى لتشجيع الاستثمارات الاجنبية الخاصة والرقابة عليها، المجلة المصرية للقانون الدولى، العدد ٢٤، ص ١٣٩-١٥٨ (١٩٦٨)

١٩- المشروعات الاقتصادية العربية المشتركة، السياسة الدولية، العدد الخامس عشر، ص ٥٦-٧٥ (١٩٦٩)

٢٠- نظام الضمان الدولى للاستثمار الأجنبى - تطوره والحكمة منه، المجلة المصرية للقانون الدولى، العدد ٢٥، ص ٦٣-٨٣ (١٩٦٩)

٢١- أول قضية تحكيم فى موضوع ضمان الاستثمارات الاجنبية، المجلة المصرية للقانون الدولى، العدد ٢٦، ص ١٩٣-٢٢٨ (١٩٧٠)

٢٢- أهم المسائل الخلافية فى تكوين هيئة دولية لضمان الاستثمارات الاجنبية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد ١٢، ص ٥٢١-٥٧٧ (١٩٧٠)

٢٣- المنظمات الدولية وسياسات تمويل التنمية فى العالم الثالث، السياسة الدولية، العدد الثالث والعشرون، ص ٦٦-٨٥ (١٩٧١)

٢٤- المنظمات الدولية وتمويل الانماء، منشورات المعهد الوطنى للادارة والانماء، بيروت (١٩٧١)
٢٥- قضية الحدود الآمنة والتوسع الاسرائيلى، السياسة الدولية، العدد الخامس والعشرون، ص ٢٠-٥٧ (١٩٧١)
٢٦- محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها، السياسة الدولية، العدد الواحد والثلاثون، ص ٣٨-٦٦ (١٩٧٢)
٢٧- المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ودورها فى توجيه حركة الاستثمارات العربية، مصر المعاصرة، العدد ٣٥٣ (١٩٧٣)
٢٨- الثراء البترولى فى مواجهة مشاكل التنمية العربية، السياسة الدولية، العدد ٣٦ (ابريل ١٩٧٤). •منشور ايضا فى أماكن اخرى)
٢٩- الاتفاقات الاقتصادية الدولية، من بحوث الدورة الدبلوماسية الرابعة لوزارة الخارجية بالكويت. الكويت (١٩٧٤)
٣٠ -تأميم النحاس التشيلى أمام القضاء الأوروبى ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، العدد ٣١ ، ص ٢٠٥ - ٢٣٥ (١٩٧٤)
٣١ - المؤسسات العربية للتمويل الأنمائى ، السياسة الدولية ، العدد ٤٢ (اكتوبر ١٩٧٥)
٣٢ - المنظمات الدولية وتمويل التنمية ، بحث مقدم فى ندوة البنك

الدولى بالكويت حول تقييم المشروعات (١٩٧٥)
٣٣ – المشروعات المشتركة فى إطار التعاون العربى ، السياسة الدولية العدد التاسع والثلاثون (ابريل ١٩٧٥)
٣٤ – الصيغ المختلفة لانشاء المشروعات العربية المشتركة ، من منشورات الصندوق الكويتى للتنمية (يناير ١٩٧٥)
٣٥ – مستقبل المعونات العربية ، المستقبل العربى (يونيو١٩٨٠)
٣٦ – دول الأوبك كمجموعة مانحة للمعونات الخارجية ، (صندوق الأوبك للتنمية الدولية ، ١٩٨٢)
٣٧ – دور البنك الدولى فى تسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات الأجنبية ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، العدد ٤١ ، ص ١ – ٢٤ (١٩٨٥)
٣٨ – تعليق على اتفاقية انشاء الوكالة الدولية لضمان الاستثمار ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، العدد ٤١ ، ص ١٨٧ – ٢١٥ (١٩٨٥)
٣٩ – أسعار النفط ومديونية العالم الثالث : هل من علاقة . النفط والتعاون العربى ، المجلد الخامس عشر ، العدد الرابع والخمسون ، ص ١٣ – ٤٧ (شتاء ١٩٨٩)
٤٠ – المسائل المتعلقة «بنظام وممارسة السلطة » فى الدول الأعضاء المقترضة من البنك ومدى صلتها بعمله بموجب احكام اتفاقية تأسيسه ، مصر المعاصرة ، العدد ٤٢٥ ،

ص ١٧ - ٥٨ (١٩٩١)

٤١ - الأصلاح الإدارى فى الدول العربية : ملاحظات عامة وحلول مقارنة ، ورقة مقدمة إلى الإجتماع الوزارى الأول حول التنمية الأدارية والاصلاح الإدارى لدعم برامج الأصلاح والتنمية الأقتصادية فى البلاد العربية (القاهرة ، ١٩٩٢)

باللغة الانكليزية

(أ) الكتب

1 - The Power of the International Court to Determine its Own Jurisdiction (Martinus Nijhoff, The Hague, 1965)

2 - The Arab Oil Embargo (Institute of Palestinian Studies, Beirut, 1975)

3 - The Other Face of OPEC (Longman, London, 1982)

4 - The OPEC Fund for International Development - The Formative Years (Croom Helm, London, 1983) (with others)

5 - MIGA and Foreign Investment: Origins, Operations, Policies and Basic Documents of the Multilateral Investment Guarantee Agency (Martinus Nijhoff/Dordrecht/Boston/Lancaster, 1988)

6 - The European Bank for Reconstruction and Development (Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht/Boston, 1990)

7 - The World Bank in a Changing World (Martinus Nijhoff, London/Dordrecht/Boston, 1991)

8 - Legal Framework of the Treatment of Foreign Investment - The World Bank Guidelines (Martinus Nijhoff, forthcoming, 1993).

(ب) المقالات

1 - Islamic Law and the World Community, 4 Harvard Journal of International Law 101 (1962)

2 - Toward Absolute Liability in Space Law, in Proceedings of Conference on Space Law, American Rocket Society, New York (April 24, 1962)

3 - International Conferences and the Declaration of General Rules of International Law, 5 Revue des Sciences Juridiques et Economiques 13 (1963)

4 - Some Observations on American Legal Positivism, 7 Revue des Sciences Juridiques et Economiques 1 (1965)

5 - The Attitude of New States Toward the International Court of Justice, 19 International Organization 203 (1965)

6 - The Contribution of Judge Badawi to the Jurisprudence of the International Court of Justice, 21 Revue Egyptienne de Droit International 6 (1965)

7 - The Treaty as a Law-Declaring and Custom-Making Instrument, 22 Revue Egyptienne de Droit International 51 (1966)

8 - Some Legal Aspects of the Work of the Kuwait Fund for Arab Economic Development, 24 Revue Egyptienne de Droit International 19 (1968)

9 - Role of Law in Economic Development: The Legal Problems of International Public Ventures, 25 Revue Egyptienne de Droit International 119 (1969)

10- Legal Problems of International Public Ventures, in World Peace through Law, Proceedings of the Bangkok Conference (1969)

11- Note on the Extent of Application of Egyptian Law to Foreign Companies Having their Principal Activity in Egypt, 27 Revue Egyptienne de Droit International 121 (1971)

12- Kuwait Fund for Arab Economic Development, in Foreign Development Lending: Legal Aspects 121 (Rubin editor 1971)

13- Arab Investment Guarantee Corporation - A Regional Investment Insurance Project, 6 Journal of World Trade Law 185 (1972)

14- International Responses for Investment Problems - Some Basic Comments, 64 L'Egypte Contemporaine 169 (1973)

15- Destination Embargo of Arab Oil - Its Legality under International Law, 68 American Journal of International Law 591 (1974)

16- Arab Oil Policies and the New International Economic Order, 16 Virginia Journal of International Law 261 (1976)

17- The OPEC Special Fund - A New Approach to International Financial Assistance, OPEC Fund Publication (1976)

18- The OPEC Special Fund: Some Basic Features of the Fund and its Operation, 1 OPEC Review 6 (1976)

19- Egypt, in Individual Rights and the State in Foreign Affairs 204 (E. Lauterpacht & J. Collier editors 1977)

20- The OPEC Aid Record, 7 World Development 161 (1979) (with R. Mabro)

21- OPEC Aid, the OPEC Fund, and Cooperation with Commercial Development Finance Sources, 4 Journal of Energy and Development 291 (1979)

22- The OPEC Special Fund and the North-South Dialogue, 1 Third World Quarterly 28 (1979)

23- Food Production in Development Countries: Major Constraints and Possible Solutions, 3 OPEC Review 27 (1979)

24- Cooperation among Developing Countries with Respect to Development Financing and The Role of OPEC Resources in Development Financing, Proceedings of the Second World Scientific Banking Meeting: International Financing of Economic Development (N. Ostojic, M. Cirovic & F. Perroux editors 1980)

25- OPEC as a Donor Group, OPEC Fund Publication (1980)

26- On World Hunger, 4 OPEC Review 21 (1980)

27- The Future of Arab Aid, OPEC Fund publication (1980)

28- The OPEC Fund for International Development - The First Five Years, 5 OPEC Review 1 (1981)

29- The Unique Experience of the OPEC Fund, Vienna Institute for Development Publication (1983)

30- The North-South Dialogue Revisited: Some Personal Reflections, 5 Third World Quarterly 569 (1983)

31- OPEC Fund for International Development, 5 Encyclopedia of Public International Law 211 (R. Bernhardt editor 1983) (with A. Parra)

32- Organization of Petroleum Exporting Countries, 5 Encyclopedia of Public International Law 224 (R. Bernhardt editor 1983) (with A. Parra)

33- Increasing Private Capital Flows to LDCs, 21 Finance & Development, No. 4, at 6 (1984)

34- Improving the Investment Climate in Developing Countries: The Growing Importance of ICSID, The Nonaligned World (Jul.-Sept. 1984)

35- The New Proposal for Establishing a Multilateral Investment Guarantee Agency, 7 Third World Quarterly 365 (1985); Political Risks in International Business: New Direction for Research, Management, and Public Policy 309 (T. Brewer editor 1985)

36- MIGA: A Fresh Instrument for Cooperation, EFTA Bulletin (April 1985)

37- The OPEC Aid Phenomenon in Perspective, 9 OPEC Review 323 (1985) (with N. Sherbiny)

38- New Agency Aims to Lift International Investment Levels, 16 OPEC Bulletin 19 (1986)

39- Towards a Greater Depoliticization of Investment Disputes: The Roles of ICSID and MIGA, 1 ICSID Review - Foreign Investment Law Journal 1 (1986)

40- Obstacles Facing ICSID Proceedings and International Arbitration in General, 3 News from ICSID, No. 1, at 8 (1986)

41- The Multilateral Investment Guarantee Agency, 20 International Lawyer 485 (1986)

42- The Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) and its Role in the Promotion of Foreign Investment, in Private Investors Abroad - Problems and Solutions in International Business in 1985 ch. 11 (J. Moss editor 1986)

43- The Role of ICSID and the Projected Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), 41 Aussenwirtschaft, No. 1, at 105 (1986)

44- A Review of OPEC Aid Efforts, 23 Finance & Development, No. 1, at 17 (1986)

45- MIGA and the Standards Applicable to Foreign Investments, 1 ICSID Review - Foreign Investment Law Journal 327 (1986)

46- The Role of ICSID and the Projected Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), in Promotion of Direct Investment in Developing Countries 105 (H. Hansen editor 1986)

47- The Settlement of Disputes Regarding Foreign Investments: The Role of the World Bank, with Particular Reference to ICSID and MIGA, 1 Arab Law Quarterly 265 (1986); 1 American University Journal of International Law & Policy 97 (1986)

48- The Multilateral Investment Guarantee Agency, 80 American Society of International Law Proceedings 21 (1986)

49- Obstacles Facing International Arbitration, 4 International Tax and Business Lawyer 209 (1986)

50- Factors Influencing the Flow of Foreign Investment and the Relevance of a Multilateral Investment Guarantee Scheme, 21 International Lawyer 671 (1987); Essays on International Law: Thirteenth Anniversary Commemorative Volume, The Asian-African Legal Consultative Committee 76 (1987)

51- The Multilateral Investment Guarantee Agency, in Foreign Investment in the Present and a New International Economic Order 137 (D. Dicke editor 1987)

52- The Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) and the Legal Treatment of Foreign Investment, 203 Recueil des Cours 95 (1987)

53- Eligibility Requirements for MIGA's Guarantees, 2 ICSID Review-Foreign Investment Law Journal 373 (1987)

54- Environment, Economic Development and Human Rights: A Triangular Relationship? 82 American Society of International Law Proceedings 41 (1988)

55- Encouraging International Corporate Investment: The Role of the Multilateral Investment Guarantee Agency, 23 Columbia Journal of World Business, No. 1, at 11 (Spring 1988)

56- The Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) and the Settlement of Disputes, in International Commercial Arbitration: Recent Developments 345 (Practicing Law Institute, 1988)

57- Oil Prices and Third World Indebtedness-Is There a Linkage?, Paper submitted to the Bergen Conference on Oil and Economics (1988)

58- The 'Gold Dollar' as a Measure of Capital Valuation After the Termination of the Par Value System-The Case of the IBRD Capital, 32 German Yearbook of International Law 55 (1989)

59- Multilateral Investment Guarantee Agency, Encyclopedia of Public International Law (R. Bernhardt editor 1989) (with A. Parra)

60- The World Bank and Human Rights: An Analysis of the Legal Issues and the Record of Achievements, 17 Denver Journal of International Law & Policy 39 (1989)

61- The Experience of ICSID in the Selection of Arbitrators, 6 News from ICSID, No. 1, at 4 (1989)

62- MIGA and the Settlement of Disputes, 1 International Quarterly, No. 2, at 178 (1989)

63- MIGA and Dispute Settlement, 12 Middle East Executive Reports, No. 4, at 8 (1989)

64- Earlier Oil Price Rises and Third World Indebtedness, 5 Foreign Relations Journal, No. 3, at 16 (1990)

65- The Institute of International Law's Resolution on Arbitration between States and Foreign Enterprises - A Comment, 5 ICSID Review - Foreign Investment Law Journal 65 (1990)

66- The Role of the European Bank for Reconstruction and Development in the Promotion and Financing of Investment in Central and Eastern Europe: A Legal Analysis, 5 ICSID Review - Foreign Investment Law Journal 207 (1990)

67- Promotion of Foreign Direct Investment - A General Account, with Particular Reference to the Role of the World Bank Group, 6 ICSID Review - Foreign Investment Law Journal 484 (1991)

68- Involuntary Resettlement in World Bank Financed Projects, in Anthropological Approaches to Involuntary Resettlement: Policy and Theory (M. Cernea & S.

Guggenheim editors 1991)

69- International Financing Mechanisms and Institutional Responses, in the Role of Law in the 1992 United Nations Conference on Environment and Development (American Bar Association, May 1991, Virginia)

70- Towards a Greater Depoliticization of Investment Disputes: The Roles of ICSID and MIGA, ICSID Publication (1992)

71- ICSID and Paths to Institutional Cooperation, 9 News from ICSID, No. 1, at 6 (1992)

72- The World Bank Legal Framework for the Treatment of Foreign Investment, Paper submitted to the European Institute Seminar on Transatlantic Foreign Investment (1992)

73- The World Bank and Non-Governmental Organizations, 25 Cornell International Law Journal 623 (1992)

74- Administrative Reform in the Arab Countries - General Observations and Comparative Solutions (1993).

75- Judicial Reform in Developing Countries and the Role of the World Bank (1993).

باللغة الفرنسية

(أ) كتاب

1 - L'autre Visage de l'OPEC (Longman, London 1982)

(ب) مقالات

1 - Les entreprises communes arabes: Analyse critique, 68 L'Egypte Contemporaine 5 (1977)

2 - Le CIRDI et les pays en voie de developpement, Entwicklung/Developpement 48 (Oct. 1984)

3 - L'Agence multilaterale de garantie des investissements (AMGI), 33 Annuaire Français de Droit International 601 (1987)

4 - Le CIRDI et les pays en voie de developpement et plus particulierement les pays arabes, in Proceedings of the First Euro-Arab Arbitration Conference 89 (F. Kemicha editor 1987)

باللغة الاسبانية

(أ) كتب

1 - El Embargo Petrolero Arabe (Editorial Tres Continentes, Buenos Aires 1980)

2 - La Otra Cara de la OPEP (Longman, London 1982)

(ب) مقــال

1 - Hacia una Mayor Despolitizacion de las Diferencias Relativas a Inversiones: El Papel del CIADI y del OMGI, ICSID Publication (1991)

2 - Reforma Judicial en los Paises en Desarrollo y la Funcion del Banco Mundial (1993).

باللغة الصينية

ترجمة كتاب :

1 - MIGA and Foreign Investment: Origins, Operations, Policies and Basic Documents of the Multilateral Investment Guarantee Agency

(صدرت سنة ١٩٩١)

■ **دار سعاد الصباح**
للنشر والتوزيع
هي مؤسسة ثقافية عربية مسجلة بدولة الكويت وجمهورية مصر العربية وتهدف إلى نشر ما هو جدير بالنشر من روائع التراث العربي والثقافة العربية المعاصرة والتجارب الابداعية للشباب العربي من المحيط إلى الخليج وكذا ترجمة ونشر روائع الثقافات الأخرى حتى تكون في متناول أبناء الأمة فهذه الدار هي حلقة وصل بين التراث والمعاصرة وبين كبار المبدعين وشبابهم وهي نافذة للعرب على العالم ونافذة للعالم على الأمة العربية وتلتزم الدار فيما تنشره بمعايير تضعها هيئة مستقلة من كبار المفكرين العرب في مجالات الإبداع المختلفة .


مطابع
ت . ٩٣٢٧٠٦

... ورغم اختلاف الموضوعات التي يعالجها هذا الكتاب فإنها تجتمع جميعاً على طريق واحد، وهو طريق الإصلاح الذي لا بد في تقديري أن نواصل السير عليه بناء على تحليل علمي ومفاهيم عصرية، دون تردد أو توقف، إن كان لنا أن نحقق لهذا الوطن تنمية حقيقية تساعد على تحرره من الفقر والتخلف اللذان يشدانه شداً إلى متاهات الماضي ومخاطر التطرف ويحولان دونه وتحقيق ما هو مؤهل له من تقدم وازدهار.

وسوف نحسن كثيراً لأنفسنا وللأجيال القادمة إذا التقينا على طريق الإصلاح الشامل وسرنا فيه سوياً ، وإن اختلفت الوسائل والاجتهادات .

أما إذا شغلنا أنفسنا بالماضي بديلاً عن الحاضر والمستقبل كما يحلو للكثيرين أن يفعلوا الآن ، وشتتنا الجهد والوقت في خلافات عقائدية لا طائل من ورائها ، أو في صراعات دينية وطائفية ، وفي استعداء العالم الخارجي علينا بينما هو ينطلق بسرعة لمزيد من الرخاء والتقدم ، فلن يكون من الصعب أن نتكهن بالنتيجة الحتمية أي استمرار التبعية والتخلف والسقوط لفترة طويلة في هامش التاريخ .

